

VAASAN YLIOPISTO
JOHTAMISEN YKSIKKÖ / HALLINTOTIETEET

Anna-Kaisa Suvanto

**KOTOUTTAMISPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN YHTEISTOIMINNASSA
PIETARSAAREN SEUDULLA**

Oppiaineen julkisoikeus
pro gradu -tutkielma

VAASA 2018

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ:	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen taustaa ja keskeiset käsitteet	7
1.2. Tutkimusongelma ja aiheen rajausta	10
1.3. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytetty aineisto	12
1.4. Tutkimuksen eteneminen	13
2. KUNTAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN JA YHTEISTOIMINTA	15
2.1. Yhteistoiminta palveluiden tuottamisessa	17
2.2. Yhteistoiminta palveluiden järjestämiseksi	20
2.3. Vaihtoehdot yhteistoiminnan järjestämiseksi	22
2.3.1. Yhteinen toimielin	23
2.3.2. Yhteinen virka	25
2.3.3. Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta	26
3. KOTOUTTAMISPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN JA YHTEISTOIMINTA	27
3.1. Kansainväliset säädökset ja Euroopan unioni	27
3.2. Kotouttamispalveluiden ohjaaminen kansallisella tasolla	28
3.2.1. Ohjaus ministeriötasolla	29
3.2.2. Rahoitus ohjauskeinona	30
3.3. Kotouttaminen alueellisesti	31
3.4. Kuntien velvollisuudet kotouttamisessa	32
3.4.1. Kuntien järjestämiä kotouttamispalveluita	34
3.5. Kotouttamistoiminnasta paikallisesti ja yhteistyössä	38
4. PIETARSAAREN SEUTU JA KOTOUTTAMINEN YHTEISTOIMINTANA	41
4.1. Pietarsaaren seudun kunnallinen yhteistyölautakunta ja muu yhteistyö	42
4.2. Maahanmuutto seudulla	43

4.2.1. Syyt yhteistyön aloittamiseen	46
4.3. Kotouttaminen	47
4.4. Yhteistoiminta kotouttamistyössä Pietarsaaren seudulla	49
4.4.1. Sopimus kotouttamistyön hoitamisesta	49
4.5. Kotouttamisyksikkö	52
4.5.1. Kotouttamiskoordinaattori	53
4.6. Rahoitus ja organisaatio	55
4.7. Verkostoyhteistyö	57
4.8. Yhteistyön hyvät puolet	60
4.9. Yhteistyön kehittäminen	62
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	64
5.1. Tutkimus suhteessa kotoutumislain luonnokseen	70
LÄHDELUETTELO	72
LIITTEET	
LIITE 1. Haastattelurunko	82

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Pietarsaaren seudun kartta 41

Taulukko 1. Kuntien asukasmäärät ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden määrä44

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä:	Anna-Kaisa Suvanto
Pro gradu -tutkielma:	Kotouttamispalveluiden järjestäminen yhteistoiminnassa Pietarsaaren seudulla
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisoikeus
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta
Valmistumisvuosi:	2018

Sivumäärä: 83

TIIVISTELMÄ:

Suomeen tulevien maahanmuuttajien toivotaan sopeutuvan vastaanottavaan yhteiskuntaan eli kotoutuvan. Tätä tahdotaan edistää kotouttamisella eli julkisen sektorin toimenpiteillä. Kotouttamisen tehtäviä on myös valtakunnallisella tasolla, mutta yksittäisiä henkilöitä lähin kotouttamisen taso toteutuu kunnissa. Kuntien velvollisuus on järjestää palveluita asukkailleen ja ne järjestävät myös kotouttamispalveluita. Kuntapalveluiden järjestämistä säädetään kuntalaissa (410/2015) ja kotouttamispalveluiden järjestämisestä kotoutumislaisissa (1386/2010).

Suomessa yhteistoiminta on melko tavallinen tapa järjestää kuntapalveluita, sillä monet palvelut ovat sellaisia, että niiden järjestäminen yksittäisten kuntien toimesta ei ole taloudellisesti kannattavaa. Joissakin kunnissa myös kotouttamispalvelut on järjestetty kuntien yhteistoimintana. Näin toimitaan tämän tutkimuksen kohteessa eli Pohjanmaalla sijaitsevalla Pietarsaaren seudulla (Luoto, Kruunupyö, Pedersöre, Pietarsaari ja Uusikaarlepyy). Seudulle on suuntautunut monipuolista maahanmuuttoa jo pitkän aikaa.

Tutkielman pääasiallisena tarkoituksena on selvittää kuntalaissa ja kotoutumislaisissa annetut ehdot yhteistoiminnan tekemiselle. Tämä puolestaan suhteutetaan siihen, miten Pietarsaaren seudulla on järjestetty kotouttamispalvelut yhteistoiminnassa. Järjestämistavan lisäksi selvittävänä on myös se, miten yhteistyön tekemiseen oli päädytty, miten yhteistoiminta on onnistunut ja mitä siinä olisi vielä kehitettävää.

Tutkielman menetelmä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen menetelmä, jolla pyritään systematisoimaan kuntien palveluiden järjestämisen yhteistoiminnalla sekä kotouttamispalveluiden järjestämiseen liittyvää lainsäädäntöä. Toisaalta metodina on myös laadullinen tutkimus, sillä kuntien edustajilta selvitettiin teemahaastattelulla julkisoikeudellisia lähteitä täydentäviä tietoja. Lähteinä käytettiin lakeja, oikeuskirjallisuutta ja valmisteluaineistoa sekä kunnista saatua kotouttamisaineistoa.

Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että Pietarsaaren kotouttamispalveluiden järjestäminen vastaa kotoutumislaisissa ja kuntalaissa asetettuja edellytyksiä. Järjestämistapa on sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta. Pietarsaaren kunta toimii vastuukuntana ja tuottaa oman organisaationsa alaisena kotouttamispalvelut seudun kunnille. Rahoitusvastuu on jaettu maahanmuuttajamäärän mukaan ja sopimuskunnat valvoivat toimintaa kotouttamisen työryhmän kautta. Yhteistoimintaan liittyy myös yhteinen sopimus kiintiöpaikolaisten vastaanotosta sekä laaja verkostoyhteistyö.

Seudulla on tehty yhteistyötä monella alalla jo pitkään muun muassa maantieteellisen läheisyyden ja ruotsin kielestä johtuvan vähemmistöaseman vuoksi. Kotouttamispalveluissa yhteistyön tekeminen on syventynyt monista syistä. Maahanmuutto on seudulla tärkeä voimavara vastauksena seudun työvoimapulaan. Lisäksi maahanmuuttoon suhtaudutaan seudulla positiivisesti. Kotouttamispalveluiden järjestämiseen on panostettu pitkällisessä ja mietityssä prosessissa. Kotouttamisessa pyritään saamaan kaikista potentiaalisista toimijoista heidän tarjoamansa panos kotouttamiseen ja pyrkiä välttämään päällekkäisyyksiä. Haastattelututkimuksen mukaan yhteistoiminnan suhteen voisi vielä kehittää joitakin prosesseja sekä vielä lisätä yhdenmukaisuutta palveluiden tarjonnassa. Myös työllisyyden lisääminen on tulevaisuuden kehityskohde.

AVAINSANAT: Kotouttaminen, kunnallispalvelut, yhteistoiminta, järjestäminen

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa ja keskeiset käsitteet

Maahanmuutto on ollut vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijamäärän vuoksi aiempaa enemmän esillä julkisessa keskustelussa. Maahanmuutto aihealueena jakaa mielipiteitä, joiden vaihto on monesti kärjistynyt kahteen ääripäähän: joko ollaan puolesta tai vastaan. Keskustelu on enimmäkseen keskittynyt turvapaikanhakijoihin ja heidän oikeuksiinsa sekä kustannuksiin, joita turvapaikkaprosessi Suomelle aiheuttaa. Käsitteitä on määritelty huolimattomasti ja näkökulma maahanmuuttoon on ollut kapea. Tämä julkisen mielenkiinnon kohteeksi noussut teema on kuitenkin monille maahanmuuttajien kanssa työskenteleville osa normaalia arkea. Käsillä olevan tutkimuksen kohteessa eli Pietarsaaren seudulla maahanmuuton parissa työskentely on julkisella sektorilla tuttua jo useamman vuosikymmenen ajalta.

Kotouttaminen ja kotoutuminen ovat käsitteinä tyypistyneet julkisessa keskustelussa mielikuvaksi joko onnistuneesta tai epäonnistuneesta prosessista. Pietarsaaren seudulla kotoutuminen ja kotouttaminen ovat kuitenkin tuttuja termejä käytännön työstä ja siellä ymmärretään kummankin moniulotteisuutta. Ne ovat laajoja monialaista yhteistyötä vaativia prosesseja, jotka ovat riippuvaisia paitsi maahanmuuttajan myös vastaanottavan yhteiskunnan aktiivisuudesta. Mitä kotoutuminen oikeastaan on? Miten kuntatasolla voidaan tukea tehokkaasti maahanmuuttajan sopeutumista vastaanottavaan yhteiskuntaan? Milloin maahanmuuttajan voi sanoa kotoutuneen eli tulleen kokonaisvaltaiseksi yhteiskunnan jäseneksi: silloin kun on asuntolaina ja vakityö vai silloin kun on tuttuja, joita tervehtiä kadulla? Näihin kysymyksiin seudulla on pyritty vastaamaan ottaen huomioon sekä valtakunnalliset että paikalliset lähtökohdat. Käsitteiden määrittely on ollut tärkeimpiä pohjatöitä, mitä kotouttamistyön toimivuuden eteen on tehty. Seudulla kotouttamistyön onnistumiselle on annettu erityinen painoarvo ja tässä tutkimuksessa tutustutaan siihen, miten he ovat päätyneet järjestämään kotouttamispalvelunsa.

Ensiksi on paikallaan määritellä joitakin aihealueeseen liittyviä keskeisiä käsitteitä. Maahanmuuttaja on Suomeen muuttanut ulkomaan kansalainen, joka asettuu maahan aikomuksenaan oleskella maassa pitkään, toisin kuin esim. lomamatkalle tuleva¹. Maahanmuutto Suomeen on muuttunut 1980-90-lukujen pääasiallisesta humanitaarisesta maahanmuutosta yhä monimuotoisemmaksi. Suomeen on tullut 2000-luvulla yhä enemmän maahanmuuttajia monenlaisista syistä ja eri taustoista². Mahdollisuudet Suomeen saapumiseen ja maassa oleskeluun vaihtelevat lähtömaasta riippuen. Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön, jolla on Suomessa hyväksytty matkustusasiakirja, on mahdollista saapua maahan ja oleskella täällä ilman viisumia. Kolmannen maan kansalaisilla taas tulee olla oleskelulupa, jotta he voivat saapua maahan tai oleskella Suomessa (Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301 3 § & 18 §)³. Yleisimmät perusteet, joilla Suomeen myönnetään oleskelulupa, ovat työnteon, opiskelun, perhesiteen tai kansainvälisen suojelun perusteella⁴. Monesti maahanmuuttajat mielletään edelleen ainoastaan turvapaikanhakijoiksi tai pakolaisiksi. Tämänkin tutkimuksen tuloksissa korostuvat kiintiöpakolaiset. On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että myös perhesuhteet, työ ja opiskelut ovat tuoneet Suomeen päätyneistä maahanmuuttajista merkittävän osan.

Suomeen tulevien henkilöiden toivotaan *kotoutuvan* maahan. Laissa kotoutumisen edistämisestä (30.12.2010/1386 3.2 §, myöhemmin kotoutumislaki) kotoutuminen määritellään kahteen suuntaan tapahtuvana kehityksenä, jossa maahanmuuttajasta tulee vahvemmin yhteiskunnan jäsen ja hän pääsee kiinni työelämään. Vielä tarkemmin kotoutumislain 1.1 §:ssä kerrotaan kotoutumisella tarkoitettavan:

”maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”

Monenlaiset yhteiskunnalliset toimijat työnantajista kunnan palveluihin ja valtion virastoihin pyrkivät edistämään kotoutumista. Tätä toimintaa kutsutaan *kotouttamiseksi*. Ko-

¹ Väestöliitto 2017.

² Kotouttamisen osaamiskeskus 2017a.

³ Ulkoministeriö 2017.

⁴ Euroopan muuttoliikeverkosto 2017: 4.

touttaminen on kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista, joka toteutetaan viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla (kotoutumislaki 3.2 §). Kotoutuminen ja kotouttaminen asettavat oikeuksia ja velvollisuuksia maahanmuuttajille sekä velvollisuuksia viranomaisille. Tavoitteena kotouttamisessa on, että maahanmuuttajat saavuttavat mahdollisimman yhdenvertaisen aseman kantaväestön kanssa⁵.

Kotoutuminen oli pitkän aikaa hyvin rajoitettu palvelukokonaisuus ja vuoteen 2013 asti lähinnä suunnattu pakolaisille ja heidän perheenjäsenilleen⁶. Vanha laki oli nimeltään laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) eli kotouttamislaki. Laki uudistettiin ja monipuolistettiin vuonna 2010. Kotouttamislain muuttuminen kotoutumislaksi kertoo nimessään ajatustavan muutoksesta. Kotoutumista ei enää pidetty niin tiukasti viranomaisen toimintaan sitoutuneena vaan enemmänkin molempien aktiivisuutta edellyttävänä toimintana. Nykyistä kotoutumislakia sovelletaan henkilöihin, joilla on voimassa oleva oleskelulupa, joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Lain soveltamisala koskee myös Euroopan Unionin ja Pohjoismaiden kansalaisia sekä heidän perheenjäseniään. (Kotoutumislaki 2 §.) Oleskeluluvan tilapäisyydellä tai sen myöntämisperusteella (humanitäärimäinen, opiskelu, työ, perheside) ei ole väliä⁷.

Valtion ministeriöille ja virastoille on asetettu ohjaus- ja valvontatehtäviä, jotka liittyvät valtakunnallisella tasolla kotouttamiseen. Kuitenkin kunnat ovat yksittäistä henkilöä lähemmäksi tulevana toimijoina kotouttamisen perustaso. Kunnissa järjestetään monipuolisia kotouttamispalveluita kotoutumislain perusteella. Kunnilla on mahdollisuus järjestää palvelut joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tämä on selkeimmin mahdollistettu kuntalain (410/2015, myöhemmin KuntaL) 8. luvussa. Sen mukaan kunnat voivat hoitaa tehtäviään yhdessä sopimuksen nojalla, kuntayhtymissä tai kuntayhtymien yhteistyönä (KuntaL 49 §). Myös kotoutumislaisissa mahdollistetaan palveluiden järjestäminen kuntien välisenä yhteistyönä (kotoutumislaki 30 §).

⁵ HE 185/2010 vp s. 64.

⁶ Kotouttamisen osaamiskeskus 2017a; Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

⁷ HE 185/2010 vp s. 64.

Pohjanmaalla on naapurimaakuntineen historiaa maastalähtöalueena muun muassa 1800-luvulla Pohjois-Amerikkaan ja 1960-luvulla Ruotsiin⁸. Nykyään Pohjanmaan maakunnan asukasluku on kasvussa ja maakunta voi valtakunnallisilla mittapuilla muutenkin hyvin⁹. Lisäksi Pohjanmaa on Suomen maakunnista kärkiluokkaa kansainvälistymisessä. Pohjanmaalla asuu asukaslukuun suhteutettuna Ahvenanmaan ja Uudenmaan jälkeen kolmanneksi eniten ulkomaan kansalaisia. Maakunnassa on myös lähes koko maan tason verran henkilöitä, jotka puhuvat muuta kieltä kuin jompaakumpaa kotimaista äidinkielenään¹⁰. Ulkomaalaistaustaisten määrää selittävät paitsi pitkät perinteet turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanotossa myös maahanmuuton työperäisyys¹¹. Maakunnan kunnista erityisesti Korsnäsissä, Närpiössä, Pietarsaareissa ja Vaasassa korostuu ulkomaalaisten ja vieraita kieliä äidinkielenään puhuvien osuus väestöstä¹².

Suhteellisesti korkeiden maahanmuuttajamäärien myötä myös kotouttamispalvelut ovat erityisen mielenkiinnon kohteena kuntien toiminnassa¹³. Näin on ainakin Kokkolasta etelään sijaitsevalla Pietarsaaren seudulla, missä kotouttamispalvelut ovat pitkän kehityksen tuloksena saavuttaneet nykyisen muotonsa. Siellä kotouttamistyö on toteutettu seudun viiden kunnan Kruunupyyn, Luodon, Pedersören, Pietarsaaren ja Uudenkaarlepyyn välisenä yhteistoimintana ja yhteisrahoituksella.

1.2. Tutkimusongelma ja aiheen raja

Tutkimuksessa käsitellään sitä, miten kotouttamispalvelut on toteutettu Pietarsaaren seudulla suhteessa kotouttamiseen ja kuntien yhteistoimintaan liittyvään sääntelyyn. Tutkimuksessa pyritään vastaamaan siihen, (1.) miten kotouttamispalvelut tulisi järjestää yhteistoiminnassa oikeusnormiston mukaan ja miten ne on järjestetty tutkimuskohteessa. Tarkoituksena on myös selvittää, (2.) mitkä tekijät ovat edesauttaneet yhteistoimintaa ja

⁸ Hangan kaupunki 2015: 1; Korkiasaari 2003: 4-5.

⁹ Pohjanmaan liitto 2014: 6.

¹⁰ Pohjanmaa lukuina 2016: 3–19.

¹¹ Kotouttamisen osaamiskeskus 2017b.

¹² Pohjanmaa lukuina 2016: 7–9.

¹³ Pohjanmaan liitto 2012.

miten osapuolet ovat kokeneet yhteistoiminnan. Lopuksi on (3.) kommentti tämänhetkisen normiston suhteesta kotouttamispalveluiden järjestämiseen sekä kotoutumislain luonnokseen suhteesta kotouttamispalveluiden järjestämiseen yhteistyössä. Syy juuri tämän tutkimuskohteen valintaan oli Pietarsaaren seudun omalaatuisuus maahanmuuttoalueena ja kotouttamisen organisoijana sekä ulkopuolisten käsitys yhteistyön onnistuneisuudesta. Pietarsaaren seudun yhteistyötä pidetään monessa kunnassa esimerkillisenä ja myös työ- ja elinkeinoministeriö on nostanut seudun esimerkkinä onnistuneesta järjestämistavasta¹⁴. Seudun monipuolinen ja asukaslukuun verrattuna laaja maahanmuutto tekee alueesta kiinnostavan, mistä hyvä esimerkki on alueelle otettava kiintiöpakolaismäärä. Suomeen otettavien kiintiöpakolaisten määrä on vuodesta 2001 ollut vuosittain noin 750 kiintiöpakolaista noussen poikkeusvuosina reiluun tuhanteen. Pietarsaaren seudulle otettavien määrä on vuosina 2017–2019 100 kiintiöpakolaista. Tämä tarkoittaa sitä, että noin 50 000 asukkaan seudulle otetaan lähes seitsemäsosa koko Suomen kiintiöpakolaismäärästä.¹⁵

Aiheen tekee ajankohtaiseksi erityisesti sosiaali- ja terveystalouden uudistus, mihin liittyy myös kotoutumislain uudistaminen. Tässä tutkimuksessa käsitellään monipuolisesti yhden erityisalan palveluiden järjestämistä yhteistyössä, mikä on mielenkiintoinen tutkimuskohde yhteistoiminnan rakenteen murroksessa. Uuden kotoutumislain luonnoksessa yhteistyön tekeminen maakuntien ja kuntien välillä on saanut erityisen aseman. Eri toimijoiden roolit palveluiden järjestäjinä ja yhteistyöasetelmissä muuttuvat. Maahanmuutto on yleisestikin näinä aikoina muuttumassa yhä mielenkiintoisemmaksi tutkimusaiheeksi, kun monet alueet maailmassa ylikansoittuvat ja länsimaissa ikäpyramidit kääntyvät väärinpäin. Todennäköisesti erityisesti Eurooppaan pyrkivät ihmismäärät tulevat yhä lisääntymään ja eri kulttuureista tulevien sopeutuminen muuttomaan yhteiskuntaan on äärimmäisen tärkeää (Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma 1. Johdanto¹⁶).

¹⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2017; Pietarsaaren henkilöstöjohtaja Eva-Maria Emet, haastattelu 19.9.2017.

¹⁵ Maahanmuuttovirasto 2017a.

¹⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma, COM (2016) 377 final, Strasbourg 7.6.2016.

1.3. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytetty aineisto

Tässä julkisoikeudellisessa tutkimuksessa on käytetty osittain oikeusdogmaattista ja osittain laadullisen tutkimuksen menetelmää. Tutkimuksessa perehdyin asiaan liittyvään normistoon ja viranomaissääntelyyn sekä tein laadullisen haastattelututkimuksen yhteistyökuntien välisen kotouttamistyöryhmän jäsenille.

Oikeusdogmatiikka on oikeustieteellisen tutkimuksen vanhin haara ja tarkoittaa säännösten kielellis-normatiivista tulkintaa ja systematisointia¹⁷. Systemaattisuus sisältää käsityksen oikeudesta normatiivisena kokonaisuutena, joka ei ole erilaisten ad hoc-sääntelyjen ja ratkaisujen epälooginen kertymä.¹⁸ Tällä metodilla pyritään järjestämään tiettyä aikana voimassa olevat oikeusnormit siten, että niitä on mahdollista tulkita.¹⁹ Tulkitsemiseksi kutsutaan sääntöjen tutkimista ja niiden sisällön selvittämiseen pyrkimistä. Metodin tavoite on systematisoimalla auttaa tiedon etsimistä sekä antaa kokonaiskuvan oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä keskinäissuhteista. Oikeusdogmatiikalla pyritään vastaamaan siihen, miten tiettyä ajankohtana tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan.²⁰ Tutkimuksessa lähteinä on käytetty lakeja, lain valmisteluaineistoa ja oikeuskirjallisuutta. Lisäksi olen käyttänyt kuntien kotouttamistoimintaa ohjaavaa viranomaissääntelyä ja Pietarsaaren seudun kuntien omaa materiaalia kotouttamisesta ja kotouttamispalveluiden järjestämisestä. Tällaisia ovat muun muassa kotouttamisohjelmat, kuntien sopimukset ja kunnanhallituksen ja kunnallisen yhteistyölautakunnan pöytäkirjat.

Laadullinen tutkimus pyrkii kuvaamaan todellista elämää. Sen tavoitteena saadaan ehdollisia selityksiä, jotka rajoittuvat tiettyyn aikaan ja paikkaan. Tavoitteena on löytää ja paljastaa tosiasioita pikemmin kuin todentaa tiettyjä todeksi oletettuja asioita.²¹ Haastattelu on julkisoikeudellisessa tutkimuksessa käyttökelpoinen tiedonhankintatapa nimenomaan täydentämään kirjallisista lähteistä saatavaa tietoa²². Haastattelututkimusta tarvitsin jul-

¹⁷ Husa 1995: 33; Husa & Pohjolainen 2015: 37.

¹⁸ Husa 1995: 34

¹⁹ Husa & Pohjolainen 2015: 37.

²⁰ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 20–21.

²¹ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015: 161.

²² Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 92, 20–21.

kisoikeudellisen sääntelyn lisäksi materiaaliin, sillä kaikkea tietoa palveluiden järjestämisestä ei ollut mahdollista selvittää kirjallisista lähteistä. Osittain myös tutkimuskysymykseni käsittelevät ainoastaan haastatelluilta itseltään saatavaa tietoa. Haastattelu tarkoittaa suomen kielessä tutkimustapaa, jossa henkilöiltä kysytään heidän näkemystään aiheesta ja he vastaavat puhutussa muodossa omasta näkökulmastaan²³. Haastattelututkimuksessa on mahdollista säätää kysyttäviä asioita ihmisen kertoman perusteella ja haastateltavat itse ovat subjekteja, jotka tuottavat tietoa tutkimusta varten. Tutkimusaihe on vähän tutkittu ja kysymyksiin tulevat vastaukset saattavat olla hyvinkin moniulotteisia.²⁴

Haastattelutyyppejä on semistrukturoitu tai tarkemmin sanottuna teemahaastattelu, jossa aihepiirit eli teemat on määritelty, mutta ei tiettyjä kysymyksiä tai niiden järjestystä.²⁵ Haastatteluun tarvittiin teemoitusta, jotta moniulotteiset kysymykset tulisivat kattavasti käsitellyiksi. Sen mukaan kuin kartutin tietoa haastatteluissa, myös tarkemmat kysymykset muuttuivat vuorovaikutuksessa haastateltavien kanssa ja haastateltavien näkökulma pääsi esiin²⁶. Haastattelemani henkilöt ovat kyseisen aihepiirin asiantuntijoita, enkä olisi etukäteen voinut suunnitella kysymyksiä, joiden perusteella saada parhaat mahdolliset vastaukset. Tein yhteensä viisi haastattelua, joista kolme ruotsiksi ja kaksi suomeksi²⁷. Haastattelut kestivät yhteensä lähes viisi tuntia ja haastattelumateriaalia tuli puhtaaksi kirjoitettua tekstiä noin 35 sivua.

1.4. Tutkimuksen eteneminen

Ensimmäisen luvun esittelyn ja käsitteenmäärittelyn jälkeen toisessa luvussa käsitellään kuntien toimintaa ja merkitystä palveluiden järjestäjinä erityisesti kunnallisen itsehallinnon toteuttajien roolissa. Pohjana käytetään kuntiin perustavanlaatuisesti liittyviä normeja, kuten perustuslain 121 §:ää, jossa määrätään kuntien itsehallinnosta. Kuntien yhteistoimintaa tarkastellaan ilmiönä erilaisissa konteksteissa. Merkittävintä on, että luvussa

²³ Hirsjärvi & Hurme 2008: 41.

²⁴ Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015: 205.

²⁵ Hirsjärvi ym. 2015: 208.

²⁶ Hirsjärvi & Hurme 2008: 48.

²⁷ Lisäksi Uudenkaarlepyyn edustajalta sain vastaukset lyhyesti sähköpostitse.

käydään läpi kuntalain 8. lukua, jossa on yksityiskohtaisempi määritelmä kuntien yhteistoiminnasta ja sen eri muodoista.

Kolmannessa luvussa perehdytään kotouttamispalveluiden järjestämiseen sekä siihen liittyvään normistoon. Käsittelyyn tulevat lyhyesti paitsi kansainväliset velvoitteet myös kansallinen vastuunjako kotouttamisen saralla esimerkiksi ministeriötasolla. Kuntien suhteen lähdetään alueellisen tason velvoitteista kuntien sisäisiin tehtäviin ja siitä yksityiskohtaisemmin kuntien järjestämiin kotouttamispalveluihin palvelu kerrallaan. Lopuksi tutustutaan siihen, miten kotouttamisen sääntelyssä suhtaudutaan kotouttamispalveluiden järjestämiseen yhteistoimintana. Tutkitaan esimerkiksi sitä, mikä on hyvä esimerkki yhteistoiminnasta ja millaisilla kokoonpanoilla yhteistoimintaa on toteutettu.

Neljännessä luvussa tutustutaan Pietarsaaren seudulla tehtävän kotouttamistyön järjestämistapaan kunnista saadun materiaalin ja haastattelututkimuksen perusteella. Alussa on lyhyt yleissilmäys seudun tilanteeseen ja maahanmuuttoon yhteistyökunnissa. Sen jälkeen käydään laajasti läpi yhteistyötä seudulla ja siihen johtaneita syitä. Luvun ydin on kuitenkin Pietarsaaren seudun kotouttamispalveluiden yhteistoiminnassa ja sen järjestämistavassa. Luvussa tutustutaan muun muassa seudun kuntien laatimaan sopimukseen yhteistoiminnasta ja kotouttamispalveluiden tärkeimpiin toimijoihin. Neljäs luku päättyy kuntien edustajien pohdintaan yhteistoiminnan onnistuneista sekä kehittämistä vaativista puolista.

Viidennessä luvussa johtopäätöksiä avataan työn alussa esitettyjen tutkimuskysymysten viitoittamina. Tutkimuskysymyksiä pohditaan myös kotoutumistyön yhteistoiminnan uudistamisen näkökulmasta, uusi kotoutumislain luonnos lähtökohtana. Tutkimuksessa systematisoidaan yhteistoimintaan ja kotouttamisen yhteistoimintaan liittyviä normeja. Pyrkimyksenä on myös saada tämä oikeusnormisto lähemmäs lukijaa Pietarsaaren seudun kotouttamispalveluiden asettaman käytännön esimerkin kautta. Kysymyksillä yhteistoiminnan aloittamisen syistä sekä yhteistyön onnistuneisuudesta pyritään yhä syventämään ymmärrystä yhteistoiminnasta kotouttamispalveluiden järjestämistapana.

2. KUNTAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN JA YHTEISTOIMINTA

Suomessa valta kuuluu kansalle, jota edustaa eduskunta kokoontuneena valtiopäiville (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 2.1 §, myöhemmin PeL). Suomi on jaettu kuntiin, joiden hallinto perustuu itsehallintoon ja tälle asemalle on asetettu perustuslainsuoja (PeL 121 §). Kunnallisen itsehallinnon mukaan kuntalaiset voivat vaikuttaa suoraan ja välillisesti kunnan toimintaan. Kunnalla tulee myös olla oma hallinto ja rahoituslähteitä.²⁸ Paikallisen itsehallinnon asemaa on vahvistettu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (66/1991). Sen 3.1 §:n mukaan:

”--paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.--”.

Kuten valtakunnallisesti, myös kuntatasolla kansanvalta on järjestetty edustuksellisuuden kautta. Ylintä päätösvaltaa harjoittaa poliittisesti valituista luottamusmiehistä koostuva kunnanvaltuusto. Valtuusto päättää lähtökohtaisesti kaikista asioista, jollei toisin ole säädetty tai jollei se ole itse siirtänyt valtaa kunnan muille viranomaisille. (KuntaL 91 §.) Oikeuskirjallisuuden mukaan valtuustolle kuuluvia tehtäviä ovat säädösvalta, hallinnon järjestäminen, taloudellinen vallankäyttö, kannanotot tärkeissä asioissa sekä toimielinten vaalin ja virkojen täyttäminen. Käytännössä toimivaltaa on kuitenkin siirretty viranomaisille.²⁹ Toinen tärkeä toimielin kunnassa on kunnanhallitus, jonka puheenjohtaja johtaa poliittista yhteistyötä. Sillä on mm. vastuu kunnan hallinnosta, taloudenpidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. (KuntaL 39–40 §.)

Valtion kuntien ohjaus perustuu lakeihin ja asetuksiin sekä muuhun alempitasoiseen normistoon. Perustuslaissa on säädetty, mistä asioista on määrättävä lailla.³⁰ Erityisesti lailla on säädettävä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä varsinkin perusoikeuksiin puut-

²⁸ Harjula & Prättälä 2015: 8.

²⁹ Harjula & Prättälä 2015: 225.

³⁰ Harjula & Prättälä 2015: 97.

tuvista asioista (PeL 80.1 §). Myös kunnan tehtävistä on säädettävä eduskunnan laatimalla lailla (PeL 121.2 §). Muuten sääntelyyn käytetään asetuksia, joita voivat antaa valtioneuvosto, presidentti tai ministeriö. Ministeriötä alempitaisoisempi hallintoviranomainen voi myös säätää asetusta alemman asteisia normeja omalla toimialallaan. (PeL 80.2 §.)

Kuntalaki on tärkein kuntien palveluiden järjestämistä käsittelevä normi, kunnallishallinnon *peruslaki*. Tästä tärkeästä asemasta huolimatta tulee kuntalaki syrjäytetyksi, kun se on ristiriidassa jonkin erityislain kanssa. Kuntalakia sovelletaan vain, jos toisin ei ole säädetty. (KuntaL 2 §.) Toisaalta kuntalakia ja erityislakeja voidaan soveltaa myös yhdessä, jos erityislaista esimerkiksi puuttuu jonkun tietyn asian käsittely³¹. Lähtökohtaisesti siis palveluiden järjestämistavassa noudatetaan kuntalakia, mutta jos kotoutumislaki olisi sen kanssa ristiriidassa, tulisi sovellettavaksi kotoutumislain säännös. Kuntalailla on suuri merkitys asukkaiden itsehallinnon toteutumisen varmistamisessa. Lain tarkoitus on edistää kuntien toiminnan suunnitelmallisuutta ja kuntien taloudellista kestävyyttä (KuntaL 1 §). Kysymys on, miten nämä tavoitteet on pyritty toteuttamaan, kun on kyse kuntien yhteistoiminnasta palveluiden järjestämiseksi. Miten kunnille on mahdollistettu hyvä toimintaympäristö huolehtien samalla siitä, ettei kuntien itsehallinnollinen asema rajoittuisi?

Kuntien tehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja järjestää heille palvelut (KuntaL 1.2 §). Tämä tulee tehdä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla³². Kotikuntalain (201/1994) 2 §:n mukaan henkilön kotikunta on se kunta, missä hän asuu. Asumisen tulee olla tosiasiallista, eli jos henkilöllä on useampi osoite, määräytyy kotikunta perhesuhteen, toimeentulon tai muiden seikkojen perusteella. Kotikuntalakia sovelletaan väestökirjanpidossa, sekä jollei erityislainsäädännössä muuten määrätä, myös viranomaistoiminnassa³³.

Kunnat ottavat tehtäviä hoidettavakseen itsehallinnon nojalla ja tehtäviä määrätään niille lailla (KuntaL 7 §). Palveluista suurin osa on sosiaali- ja terveystaloudellisia, joiden osuus

³¹ Harjula & Prättälä 2015: 103. Esimerkiksi kuntalaissa ei ole esteellisyysvaikutuksien sääntelyä, jolloin hallintolain vastaavia säännöksiä käytetään sen sijasta.

³² Harjula & Prättälä 2015: 143.

³³ Harjula & Prättälä 2015: 147.

kuntien menoista on 44%. Toiseksi suurin menoerä on opetus- ja kulttuuritoimi, johon kuluu noin kolmasosa kuntien menoista.³⁴ Kuntien päävastuulla ovat sen itsehallinnon nojalla hoitaakseen ottamat tehtävät eli sen yleinen toimiala. Yleinen toimiala määräytyy oikeuskäytännössä- ja kirjallisuudessa määriteltyjen periaatteiden varassa. Nämä tehtävät ovat paikallisia, yleistä hyötyä edistäviä tehtäviä. Erityinen toimiala puolestaan muodostuu kunnille lailla hoidettavaksi säädettyistä tehtävistä.³⁵ Kolmanneksi kunta voi ottaa hoidettavakseen toiselle julkisyhteisölle alun perin määrättyjä tehtäviä sopimuksen perusteella eli toimeksiantotehtäviä³⁶. Kotouttamistyö on osa kunnan erityistä toimialaa, sillä siitä on säädetty lailla.

2.1. Yhteistoiminta palveluiden tuottamisessa

Valtio ja kunnat ovat Suomen palvelunjärjestämisen kaksi tasoa. Kuntien tehtävät ovat 2/3 julkisen sektorin palveluista ja valtion hoidettavana on kolmasosa tehtävistä³⁷. Järjestely on erilainen kuin Euroopassa ja muissa Pohjoismaissa³⁸. Niissä on käytössä itsehallinnollisia aluetasoja, joilla lasketaan kunnilta vaadittavien palveluiden määrää mahdollistaen myös pienempien kuntien selviämisen järjestämistaakasta.³⁹ Suomessa tällaiselle aluehallinnolle olisi kysyntää suuren pinta-alan ja kunnille kasaantuneen laajan palvelutaakan vuoksi.⁴⁰ Vaikka kuntien määrä on laskenut ja laskee jatkuvasti, on kunnille asetettu palvelutaakka edelleen liian raskas monelle pienelle kunnalle⁴¹. Suomen 311:sta kunnasta 132 on edelleen alle 5000 hengen kuntia.⁴²

Kansalaisille ei ole väliä, miten palveluiden järjestäminen on toteutettu kuntien ja valtion välillä, kunhan toiminta palvelee samoja päämääriä ja on järjestetty kansalaisten edun

³⁴ Kuntaliitto 2017a: 14.

³⁵ Harjula & Prättälä 2015: 161–177.

³⁶ Harjula & Prättälä 2015: 194.

³⁷ Kuntaliitto 2017b.

³⁸ Lukuun ottamatta pieniä valtioita kuten Luxemburgia ja entisiä Neuvostoliiton maita, joissa oli pitkään vahva keskusjohtoinen asema.

³⁹ Harjula & Prättälä 2015: 5–6; Heuru 2001: 436.

⁴⁰ Mutanen 2012: 29–30.

⁴¹ Kuntaliitto 2017a: 4. Valtiovarainministeriö 2015.

⁴² Kuntaliitto 2017a: 5.

mukaisesti⁴³. Aluehallinnon tai maakuntahallinnon on kuitenkin nähty uhkaavan paikallista itsehallintoa ja pelätty tuovan painavan uuden viranomaisväliportaan hallintoon.⁴⁴ Tosin myöskään yhteistoiminta ei ole tästä mielessä riskitöntä, sillä kuntaliitot kaatuivat 1992 kuntalain uudistuksessa johtuen siitä, että ne veivät liikaa ohjausvaltaa peruskunnilta⁴⁵. Hannuksen, Hallbergin ja Niemen (Hannus ym. 2009: 440) käsityksen mukaan ihanteellisessa tilanteessa palveluedellytykset vastaisivat kaikkien kuntien mahdollisuuksia selvitä niistä yksittäin. Käytännössä kuntien välillä vallitsevien suurien taloudellisten ja muiden erojen sekä kuntiin lainsäätäjän ja kuntalaisten taholta kohdistuvien kasvavien paineiden vuoksi, se ei ole tämänhetkisessä yhteiskunnassa mahdollista.

Sen sijaan tällaista rakennetta korvaamaan on käytetty kuntien monipuolista yhteistoimintaa⁴⁶. Palvelujen järjestämisellä yhteistyössä tavoitellaan erilaisia asioita. Ne voidaan jakaa yhteisten etujen ajamiseen, palveluntuotannon tehostamiseen tai informaation vaihtamiseen. Kun yhteiset voimavarat kerätään yhteen, saadaan etuja joko erikoistumisesta tai suurtuotannosta. Tavoitteena voi olla yhteisten etujen valvominen, matkailun edistäminen tai elinkeinojen markkinoiminen. Tietojen vaihtamisella pyritään esimerkiksi toteutettavissa olevien hankkeiden yhteensovittamiseen.⁴⁷ Kunnissa harjoitetaan sekä luottamushenkilölähtöistä poliittista että virkamieslähtöistä hallinnollista johtamista. Yhteistyötä tapahtuu myös työntekijätason ja hallinnollisen tason välillä⁴⁸. Näiden tasojen yhteensovittaminen on yhteistyön onnistumisen kannalta tärkeää. Kotouttamistyön parissa tehtävässä yhteistyössä on kyse pienten yksiköiden tarpeesta etsiä järkevä tapa tuottaa erityispalveluita suhteessa pienelle ja eriytyneelle asiakasryhmälle rajoitetuilla voimavaroilla.

Yhteistoiminnalla on pitkät perinteet ja se on sisältynyt toimintatapana myös vanhoihin kuntalakeihin. Yhteistyö on toki tähän päivään mennessä muuttanut muotoaan ja kehittynyt paljon⁴⁹. Nykyään on päästy yhteisistä tuberkuloosiparantoloista monimuotoisiin ja

⁴³ Ryynänen 2004: 93–94.

⁴⁴ Sandberg 2012: 16–17.

⁴⁵ Heuru 2001: 436–437. Kuntaliitot käyttivät verovaroja, mutta niillä ei ollut verotusvaltaa. Täten niillä ei ollut myöskään vastuuta veronmaksajille, mikä johti vallan ja vastuun epätasapainoon.

⁴⁶ Harjula & Prättälä 2015: 6.

⁴⁷ Harjula & Prättälä 2015: 386.

⁴⁸ Niiranen, Joensuu ja Martikainen 2013: 18.

⁴⁹ Nyholm 2008: 68–69; Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 440.

yhä tiiviimmin kuntia taloudellisesti ja vallallisesti sitoviin yhteistyön muotoihin⁵⁰. Kuntakenttään on 1970–1980-luvuilta lähtien kohdistunut monenlaisia muutoksia, jotka ovat pakottaneet kuntia itsenäisempään palveluidentuotantoon ja hyvinvointipalveluiden paikalliseen toimeenpanoon⁵¹. Väestöpohja on ikääntymisen myötä muuttunut ja rakenne- muutos lisännyt asukkaiden siirtymistä maalta kasvukeskuksiin ja niiden ympäristöön⁵². Yhteistoiminnan uudelleenmäärittämisen merkittävä virstanpylväs tapahtui vuonna 1993, jolloin kuntayhtymien toimintatapa ja -kenttä muutettiin⁵³. Sittenmin muutosta on tuonut esimerkiksi vuoden 2005 Paras-hanke, jonka tavoitteena oli luoda asukas pohjaltaan vahvempia kuntia vastaamaan palveluiden järjestämisestä⁵⁴.

Yhteistoiminta tapahtuu valtakunnallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla⁵⁵. Seutuyhteistyön yleistymisen on valtakunnallinen ilmiö. ”Seutuyhteistyö” perustuu ”seutu” tai ”seutuistuminen” käsitteisiin. Seutukunnat ovat kahden tai useamman kunnan muodostamia aluekokonaisuuksia ja perustuvat työssäkäyntialueeseen. Niiden muodostuminen omaksi käsitteekseen on tilastoinnista, työvoimahallinnosta sekä tutkimuksesta lähtöisin.⁵⁶ Kyse on alueellisesta yhteistyöstä, minkä kautta on perinteisesti hoidettu muun muassa erilaista sairaanhoitoa ja parantoloita sekä yleistä ammattikoulutusta, seutukaavoitusta ja maakuntahallintoa⁵⁷. Seutukunnat perustuvat toiminnallisiin tai luonnollisiin alueisiin, joita yhdistävät sellaiset tekijät kuin kehittyneisyys, kuntien yhteistyö, työssäkäynti ja asiointikäyttäytyminen⁵⁸. Nyholmin (2008: 71) määritelmän mukaan seutu on:

”--julkishallinnon, yksityissektorin toimijoiden sekä useampien kuntien muodostama luonteva työssäkäynti-, asuin-, palvelu- ja markkina-alue, jolla yritykset ja kuntalaiset toimivat kuntarajoista riippumattomasti. Toiminnallisesta lähtökohdasta seuduilla on yhteisiä intressejä. Seudut ovat pienempien kaupunkikeskusten ja maaseudun tai kaupunkiseutujen muodostamia talousalueita--”

⁵⁰ Hannus ym. 2009: 440; Heuru 2001: 436.

⁵¹ Mutanen 2012: 29.

⁵² Solakivi & Virén 2006: 9.

⁵³ Nyholm 2008: 68–71.

⁵⁴ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 57–61.

⁵⁵ Heuru 2001: 436–437. Suuri osa yhteistyöstä perustuu tällä hetkellä kuntayhtymien toimintaan. Niiden osuus kuntien menoista on noin neljäsosa. Kuntayhtymä on kuntainliitot korvannut yhteistyön muoto ja voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: sairaanhoitopiirit (20 kpl), erityishuoltopiirit (16 kpl) ja maakuntien liitot (18 kpl). Kuntaliitto 2017a.

⁵⁶ Tilastokeskus 2015: 6; Heuru 2001: 437.

⁵⁷ Heuru 2001: 436.

⁵⁸ Anttiroiko jne.: Haveri 2007: 273–274.

Seuduilla on yleensä yksi keskus ja keskuksen vaikutusalue. Nykyään seutukunnat eivät enää ole osa virallista aluejakoa (Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014), mutta niitä käytetään edelleen tilastollisina aluejakoina⁵⁹. Kriteerit, joilla nämä alueet on muodostettu, tekevät seutukunnista luonnollisia alueita kuntien välisen yhteistyön pohjaksi⁶⁰.

2.2. Yhteistoiminta palveluiden järjestämiseksi

Yhteistoiminta palveluiden järjestämiseksi kunnissa on vakiintuneen käytännön kautta sallittua niin laajalti kuin sitä ei ole lainsäädännössä erikseen kielletty. Näin erityisesti siitä syystä, että kuntien itsehallinto toteutuisi mahdollisimman kattavasti ja yhteistoiminnan muodoksi voitaisiin ottaa kuhunkin kuntaan sopivin vaihtoehto⁶¹. Laaja sopimusvapaus perustuu paitsi kansallisiin määräyksiin myös Euroopan perusoikeuskirjassa mahdollistettuun vapauteen tehdä sopimuksia ja kieltäytyä niiden tekemisestä. Kunnilla tulee olla oikeus valita sopimuskumppani sekä määrätä ehdoista ja voimassaoloajasta.⁶²

Yhteistoiminnan laajentumista rajoittaa vain se, että kunnan on säilytettävä asemansa asukkaidensa itsehallinnollisena alueena. Sen tulee siis huolehtia pääosasta yleisen toimialan piiriin kuuluvista tehtävistä ja säilyttää toimintakykynsä sellaisena, että se voi niistä selviytyä.⁶³ Yhteistyössä voidaan huolehtia paitsi erityissääntelyyn piiriin kuuluvista myös yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä⁶⁴. Kunta voi ottaa sopimuksella hoidaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Palveluita, lukuun ottamatta julkisia hallintotehtäviä, voidaan järjestää myös ostamalla niitä muilta palveluntuottajilta. (KuntaL 9 §.)

⁵⁹ Tilastokeskus 2017.

⁶⁰ Anttiroiko jne.: Haveri 2007: 275.

⁶¹ HE 192/1994 vp s. 119.

⁶² Heuru 2001: 437.

⁶³ HE 192/1994 vp s. 119.

⁶⁴ Hannus ym. 2009: 442.

Kuten aiemmin todettu kunta voi järjestää lakisääteiset tehtävänsä itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Yhteistoiminta voi tapahtua joko vapaaehtoisesti tai erityislainsäädännössä määrättynä (esim. terveyskeskukset) eli lakisääteisenä yhteistoimintana (KuntaL 8 §). Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa kunnat voivat sopia, miten järjestämisvastuu jaetaan. Järjestämisvastuun siirtäminen toiselle kunnalle tarkoittaa monien velvollisuuksien (palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, tarpeen, määrän ja laadun määrittely, tuottamistavan, tuottamisen valvonnan ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käytön) siirtymistä vastuukunnalle.⁶⁵ Kotouttamispalveluiden ja muiden maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden järjestämistä ei edellytetä lakisääteisen yhteistoiminnan mukaan yhdessä järjestettäväksi. Monet kunnat ovat kuitenkin päätyneet niiden järjestämiseksi erilaisiin yhteistyön muotoihin.

Vaikka kunta ei itse tuotakaan palveluita, on se silti vastuussa palveluiden määrällisestä riittävydestä, laadun valvonnasta ja rahoituksesta (KuntaL 8 §). Myös vapaaehtoisella yhteistoiminnalla järjestettävän tehtävän kohdalla järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla on edelleen viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi. Yhteistoimintaa on erityisesti palveluiden asiakkaan näkökulmasta hyvä määritellä yhteiskuntasopimuksella tai perussopimuksella.⁶⁶ Rahoitusvastuu säilyy kunnalla, jolla on lakisääteinen velvollisuus järjestää tehtävä, vaikka tehtävän järjestämisvastuu olisi siirretty tai lain mukaan kuuluu toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle⁶⁷.

Järjestämisvastuussa olevalle kunnalle kuuluu monenlaisia vastuita suhteessa järjestämiinsä palveluihin. Sen on huolehdittava siitä, että tarjottava palvelu on yhdenvertaisesti saatavilla. Siten varmistetaan kaikilla palvelua tarvitsevilla olevan mahdollisuus saada

⁶⁵ Jos järjestämisvastuu siirtyy, niin siirtämiseen ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007). Tämä vapautus johtuu siitä, että kunnalle siirtyvät velvollisuudet eivät ole kaikki sellaisia palveluominaisuuksia, joita kunnan tai kuntayhtymän olisi mahdollista määritellä kriteeriksi hankintalainmukaisessa sopimuksessa. Palvelut ovat myöskin lailla säädetty yksinomaan kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuun piiriin, niihin liittyvien ominaisuuksien vuoksi. Nämä tehtävät ovat verraten laaja hallinnollisten tehtävien kokonaisuus, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Tällaisten tehtävien siirto onnistuisi vain lailla, ei yksinomaan kunnan tai kuntayhtymän päätöksestä. Tästä syystä, ei näiden tehtävien hoitamiseksi ole olemassa markkinoita, joilta palvelu olisi mahdollista ostaa. HE 286/2014 vp s. 178.

⁶⁶ HE 268/2014 vp s. 139.

⁶⁷ HE 268/2014: 140

sitä samojen objektiivisten perusteiden mukaan niin ettei ketään syrjitä.⁶⁸ Järjestämisvastuussa olevan tulee määritellä tuotettavan palvelun tarve, määrä ja laatu eli se, että selvitetään palvelun tarvitsijat ja siihen oikeutetut ja suhteutetaan palvelun tuottaminen tarpeeseen. Laadukas palvelu vastaa asiakkaiden palvelutarpeisiin vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti⁶⁹.

Kunta on myös vastuussa tuotantotavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Tuotantotapaa valittaessa päätetään kahdesta asiasta. Palvelu joko tuotetaan itse, yhteistoiminnassa tai hankitaan sopimusten perusteella muualta. Toisekseen on päätettävä, millä eri tavoilla palveluita toteuttaa (vrt. avohoito tai laitoshoido). Valvonnassa seurataan palvelujen laatua ja määrää sekä sitä toteutuvatko ne vaatimusten ja tarpeen mukaisesti. Vastuu tehtävästä rajoittuu kunnille kuuluvaan osaan. Esimerkiksi valvontavastuu voi olla jaettu Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen eli ELY-keskuksen kanssa. Palveluiden järjestämisen osalta tulee seurata kunnan henkilöstöä koskevaa 87 §:n 2 momentissa säädetystä vastuusta viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Tehtävässä, jossa edellytetään julkisen toimivallan käyttöä, tulee olla virkasuhteessa oleva henkilö.⁷⁰

2.3. Vaihtoehdot yhteistoiminnan järjestämiseksi

Yhteistoiminnan muodot ovat melko vakiintuneita vuoden 1995 kuntalaista lähtien ja uudessa kuntalaissa jo käytössä olleet yhteistyön muodot on otettu mukaan lakiin.⁷¹ Sopimus on yksinkertaisin kuntien yhteistyön muoto. Kyseessä on kunnan valtuustojen solmima julkisoikeudellinen sopimus, joka kuntien välillä perustaa, muuttaa tai kumoaa julkisoikeudellisen oikeussuhteen. Sopimuksenvaraiseen yhteistyöhön kuuluu yleensä se, että yksi sopimuskunta hoitaa tehtävän, mutta sitä tehdään myös muiden kuntien hyväksi. Muita kuntia on kuultava järjestämisessä, kuten tärkeiden päätösten teon yhteydessä.⁷²

⁶⁸ HE 268/2014: 139.

⁶⁹ HE 268/2014: 139.

⁷⁰ HE 268/2014: 139–140.

⁷¹ HE 268/2014 vp s. 87; Harjula & Prättälä 2015: 385.

⁷² Hannus ym. 2009: 441–443.

Nämä sopimukset on mahdollista luokitella kahteen tyyppiin: joko yksi kunta hoitaa tehtävän yhden tai useamman muun kunnan puolesta taikka tehtävä hoidetaan kuntayhtymän toimesta. Ensimmäisestä vaihtoehdosta käytetään nimitystä sopimuksenvarainen yhteistoiminta tai sopimusyhteistoiminta.⁷³ Sopimuksenvaraisessa yhteistyön muodossa ei ole mahdollista muodostaa uutta kuntien yhteistä, ”itsenäistä” viranomaista. Sopimusjärjestely on saanut kritiikkiä siitä, että kunnat eivät ole siinä yhdenvertaisessa asetelmassa.⁷⁴

Kunnilla on kolme sopimuksenvaraista yhteistyön muotoa, joiden mukaan organisoida yhteistyönsä. Sopimuksenvaraisia yhteistyön muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka tai sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta. (KuntaL 49.2 §). Tällöin yksi kunta eli vastuukunta (*ent. isäntäkunta*) on vastuussa tehtävien hoitamisesta muiden sopijakuntien puolesta.⁷⁵ Käsittelen tässä tutkimuksessa ainoastaan sopimusyhteistoiminnan mukaiset yhteistyömuodot. Valitsin käsiteltäviksi nämä, koska ne ovat keskenään hyvin samankaltaisia ja käymällä ne läpi voidaan ymmärtää paremmin myös tutkimuksen kohteessa käytössä olevaa yhteistyötapaa⁷⁶.

2.3.1. Yhteinen toimielin

Ensimmäisenä käsittelen yhteistoimintatavan, jossa yksi kunta hoitaa jotain tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta *yhteisen toimielimen* kautta. Tämä toimielin vastaa tehtävän hoitamisesta. (KuntaL 51 §.) Yhteinen toimielin on vastuukunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen toimielin ja sen alaisena toimiva organisaatio on osa vastuukunnan organisaatiota⁷⁷. Vastuukunnan valtuuston toimivaltaan kuuluvat kaikki toimielintä koskevat päätökset eli muun muassa hallinnon järjestämisen perusteet, talousarvion

⁷³ Harjula & Prättälä 2015: 388. Kuntayhtymä on kuntien valtuustojen päätöksellä perustettava jäsenkunnistaan erillinen oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia, tehdä sitoumuksia ja käyttää puhevaltaa. Kunta tai kuntayhtymä perustaa liikelaitoskuntayhtymän hoitamaan liikelatoudellisten periaatteiden mukaista tehtävää. (Kuntalaki 55 §–68 §.)

⁷⁴ Hannus ym. 2009: 441–443.

⁷⁵ Harjula & Prättälä 2015: 388.

⁷⁶ Harjula & Prättälä 2015: 388.

⁷⁷ HE 268/2014 vp s. 180; Hannus ym. 2009: 454; Heuru 2001: 440. Tosin kiinteistöt ja irtaimisto saattavat kuulua osittain sopimuskunnille.

ja tilinpäätöksen hyväksyminen sekä maksut⁷⁸. Käytännössä toimikunta on yleensä lautakunta, mutta se voi olla myös esimerkiksi johtokunta, toimikunta tai lautakunnan jao⁷⁹. Kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä. (KuntaL 51 §). Tämä tarkoittaa siis sitä, että kaikilla vapaaehtoiseen yhteistoimintaan osallistuvilla kunnilla ei olisi pakko edes olla edustusta⁸⁰. Käytännössä kuitenkin yleensä aina kaikilla kunnilla on oma edustajansa toimielimessä⁸¹. Näin siitä syystä, että palveluita ostavalla taholla olisi myös enemmän määräysvaltaa palveluiden hallinnosta ja hoidosta⁸². Sopimuksessa on myös mahdollista sopia, että vastuukunnan valtuustolla ei ole oikeutta ottaa yhteistyöelimen esittämää asiaa käsiteltäväksi (*otto-oikeus*) (KuntaL 52.5 §).

Kunnanvaltuusto yleensä valitsee ja erottaa edustaja ja varajäsenet, jos kyse on toimielimestä, jonka valinta kuuluu muutenkin valtuustolle⁸³. Jäseneksi vaalikelpoinen on sellainen henkilö, joka voisi hoitaa vastaavia tehtäviä myös kunnan omassa asianomaisessa toimielimessä⁸⁴. Toisaalta vaalikelpoisuus tarkoittaa myös sitä, että heidän tulee täyttää myös erityisehdot, joita lautakuntaan tai johtokuntaan valittaville on asetettu. Valittavat ovat toimielimessä toisaalta oman kunnan luottamushenkilöitä, mutta toisaalta myös velvollisuuksien ja palkkioiden suhteen järjestävän kunnan luottamushenkilöitä⁸⁵.

Yhteistoiminnasta tehtävään sopimukseen kirjattavat asiat on lueteltu kuntalain 52 §:ssä. Sopimuksessa on sovittava tehtävistä, joita yhteinen toimielin hoitaa. On myös sovittava siitä, siirtyykö kuntalain 8 §:n mukainen järjestämisvastuu vastuukunnalle sopimusta tehtäessä. Yleensä näin toimitaan. Sopimukseen kirjataan myös yhteisen toimielimen kokoonpano. Tämä tarkoittaa sitä, kuinka monta jäsentä kullakin kunnalla on toimielimessä ja miten heidät valitaan⁸⁶. Sopia tulee myös kustannusten perusteista ja jakautumisesta (KuntaL 52.3 §). Talousasiat ovat asioita, mistä usein tulee erimielisyyksiä, joten niistä

⁷⁸ HE 268/2014 vp s. 39.

⁷⁹ Harjula & Prättälä 2015: 400; Hannus ym. 2009: 453. Heuru 2001: 441.

⁸⁰ HE 268/2014 vp s. 181.

⁸¹ Harjula & Prättälä 2015: 401

⁸² Hannus ym. 2009: 453.

⁸³ Harjula & Prättälä 2015: 401.

⁸⁴ Harjula & Prättälä 2015: 401; Hannus ym. 2009: 454.

⁸⁵ Hannus ym. 2009: 454.

⁸⁶ Harjula & Prättälä 2015: 402.

sopiminen on erityisen tärkeää⁸⁷. Sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta tulee myös sopia (KuntaL 52.4 §). Yleensä tällaiset sopimukset ovat voimassa toistaiseksi, jolloin osapuolten on sovittava pääasiassa irtisanomisajat ja -tavat. Kyse on julkisen tehtävän hoitamisesta, joten irtisanomisajan tulee olla riittävän pitkä.⁸⁸ Myös muita määräyksiä on sopijapuolien harkinnan mukaan mahdollista lisätä sopimukseen.⁸⁹

2.3.2. Yhteinen virka

Toisekseen kunnat ja kuntayhtymät voivat yhtäpitävillä päätöksillä perustaa *yhteisiä virkoja*. Viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin kuntiin ja kuntayhtymiin (KuntaL 53.1–53.2 §). Järjestelyssä mukana olevien kuntien ja kuntayhtymien on sovittava ainakin työnantajan velvoitteiden hoitamisesta vastaavasta kunnasta tai kuntayhtymästä sekä kustannusten perusteista ja jakautumisesta. Kunnalle, kuntayhtymälle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, on mahdollista sopimuksella antaa virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi.

Sopimukseen on otettava tarpeelliset määräykset ainakin tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. (KuntaL 53 §.) Viranhaltija hoitaa tällaisessa järjestelyssä virkatehtäviä kahdessa tai useammassa kunnassa. Työnantajan velvollisuuksista on kuitenkin vastuussa vain yksi kunta. Muut kunnat huolehtivat kustannuksista sopimuksen mukaisesti. Viranhaltija on vaihdellessaan kuntien ja toimielinten välillä velvollinen noudattamaan kunkin kyseessä olevan toimielimen antamia määräyksiä ja ohjeita.⁹⁰

⁸⁷ Harjula & Prättälä 2015: 403.

⁸⁸ Harjula & Prättälä 2015: 403.

⁸⁹ HE 268/2014 vp s. 181. lisäksi henkilöstön asemasta, taloudesta ja taloudenhoidosta, asiakkailta perittävistä maksuista, kalustosta ja varusteista, kiinteistöistä, tietoturvasta, muista sopimuksista, yhteistoiminnan kehittämisestä, yhteistoimintasopimuksen muuttamisesta, yhteistoimintasopimuksen muuttamisesta, vahingonkorvausvastuusta ja erimielisyyksien ratkaisemisesta. Harjula & Prättälä 2015: 404.

⁹⁰ Harjula & Prättälä 2015: 404.

2.3.3. Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta

Kolmantena käsitellään mahdollisuutta tehdä kuntien tai kunnan ja kuntayhtymän välillä *sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta*. Tällöin laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle tai voidaan sopimuksella antaa virkavastuulla⁹¹, siirtyy toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi (KuntaL 54 §). Käytännössä edellisessä luvussa käsitellyt yhteisten virkojen perustamiset ovat yksittäistapauksia ja korvautuneet sopimuksella viranomaistehtävän hoitamisesta.⁹² Kun tehtävän hoito siirtyy toiselle kunnalle, sovelletaan hoidettavaan tehtävään vastuukunnan hallinnon ja toimivallan järjestämistä koskevia säännöksiä⁹³. Tärkeää on, että sopimuksessa ilmenee selkeästi toimivallan siirtyminen⁹⁴. Kuten yhteisen toimielimen kohdalla myös tällöin on sovittava sellaisista seikoista kuin tehtävän sisällöstä (KuntaL 54 §). Sovitaan siis siitä, mitkä viranomaistehtävät annetaan toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi⁹⁵.

Lain mukaan on sovittava myös tehtävän hoidon seurannasta (KuntaL 54 §). Tämä vastuu kuuluu yleensä sille kunnalle, jonka tehtävän hoitamisesta on kyse. Sovittava on myös kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta. (KuntaL 54 §.) Tehtävä voi muotoutuneen soveltamiskäytännön mukaan sisältää myös julkisen vallan käyttöä, kuten päätösvaltaa kuntalaisen tai asianosaisen oikeuksista, eduista tai velvollisuuksista. Esimerkkejä tällaisista tehtävistä on muun muassa yksityisiä toimijoita, viranomaisen tekemiä lupia tai sosiaalietuuksia koskevat päätökset. Tehtävän hoitaminen virkavastuulla voi sisältää myös mahdollisen esittelytehtävän toimielimelle⁹⁶. Määräys palvelun ostajan oikeudesta ohjata ja valvoa viranhaltijan toimintaa sekä määräykset vahingonkorvausvelvollisuudesta eri tapauksissa saattavat olla tarpeellisia lisätä sopimukseen⁹⁷.

⁹¹ Harjula & Prättälä 2015: 405. Virkavastuu tarkoittaa vastuuta toiminnan lainmukaisuudesta. Seurauksena on, että tällaista henkilöä vastaan voidaan nostaa virkarikossyyte ja hänet voidaan velvoittaa korvaamaan aiheuttamansa vahinko.

⁹² HE 128/2014 vp s. 88.

⁹³ Heuru 2001: 439.

⁹⁴ HE 128/2014 vp s. 39.

⁹⁵ Harjula & Prättälä 2015: 406.

⁹⁶ HE 268/2014: 181; Heuru 2001: 439.

⁹⁷ Harjula & Prättälä 2015: 406.

3. KOTOUTTAMISPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN JA YHTEISTOIMINTA

3.1. Kansainväliset säädökset ja Euroopan unioni

Kotouttamisesta ei ole kansainvälisellä eikä EU-tasolla asetettu yksityiskohtaisia säädöksiä tai velvollisuuksia. Suomi on ratifioinut joitakin kansainvälisiä sopimuksia liittyen maahanmuuttoon. Sopimusten tavoitteena on varmistaa ihmisoikeuksien suojeleminen. Niistä löytyy myös joitakin kotouttamiseen liittyviä kohtia. Yksi esimerkki on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla, oikeus koulutukseen. Siinä todetaan, että keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen, ja että valtioiden tulee kunnioittaa vanhempien oikeutta kasvattaa lapset omaan kulttuuriinsa ja uskontoonsa. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (77/1968) puolestaan käsittelee erityisesti pakolaisia, pakolaisen määritelmää ja heidän asemaansa tulovaltiossa. Sopimuksessa erityisesti kotouttamiseen velvoittava on neljäs luku. Siinä kehoitetaan valtioita mahdollisuuksiensa mukaan edistämään pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan sekä helpottamaan heidän kansalaistamistaan.

Euroopan unioni on maahanmuuton suhteen lähtökohtaisesti kiinnostuneempi muun muassa maahantulon edellytyksistä ja laittomasta maassa oleskelusta kuin kotouttamisesta. Kotouttamista koskeva toimivalta on pääasiassa jäsenvaltioilla.⁹⁸ Unionin kanta kotoutumiseen on, että se voi tukea ja kannustaa kotoutumisen edistämistä jäsenvaltioissa. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikan yhdenmukaistaminen. (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) 2012/C 326/01 79 ja 80 artikla.) Näiden ehtojen mukaan unioni on SEUT 79 artiklan 4:ssä kappaleessa varannut itselleen mahdollisuuden säätää tarkemmin, kotouttamisesta jäsenvaltioissa.

Kotouttaminen mainitaankin Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa (13189/08⁹⁹). Sopimuksen ensimmäisessä kappaleessa korostetaan sen tärkeyttä,

⁹⁸ Kotouttamisen osaamiskeskus 2017h.

⁹⁹ Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus, tehty 24. syyskuuta 2008 (Ei julkaistu EUVL:ssä) 13440/08 ASIM 72.

että jäsenmaissa noudatetaan politiikkaa, joka mahdollistaa muuttajien tasapuolisen kohtelun ja sopusointuisen kotoutumisen vastaanottavan maan yhteiskuntaan. Jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan huomioon kansallisessa lainsäädännössä maan vastaanottamien perheiden kotoutumisvalmius perheen taustan perusteella. Jäsenvaltioiden tulee edistää politiikan avulla maahanmuuttajien sopusointuista kotoutumista (kohdat d) ja g) sopimuksen 1. kappale). Tämän saavuttamiseksi vaaditaan suuria ponnistuksia, joiden tulisi perustua muuttajien oikeuksille sekä velvollisuuksille. Oikeuksina on mainittu muun muassa oikeus koulutukseen, työhön, turvallisuuteen ja julkisiin ja sosiaalipalveluihin. Toimenpiteistä tärkeimpinä pidetään kielitaidon hankkimista sekä työllistymisen edistämistä. Muuttajien syrjintää pitäisi ehkäistä sekä korostaa perusarvojen, kuten ihmis-oikeuksien ja sananvapauden kunnioittamista.¹⁰⁰

3.2. Kotouttamispalveluiden ohjaaminen kansallisella tasolla

Työllisyyden lisääminen ja palveluihin ohjautuminen korostuvat valtakunnallisen tason tavoitteissa kotouttamiselle. Hallintovaliokunta nosti esille mietinnössään kotoutumislainsäädäntöä, että erityisen tärkeää on kotoutumisen alkuvaihe ja se, että kunnilla on riittävät voimavarat palveluiden järjestämiseen¹⁰¹. Kotoutumistehtävän siirto sisäministeriön alaisuudesta työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen vuonna 2011 on tehty työllistämiskeskityksen lisäämiseksi¹⁰². Sosiaalipalveluiden näkökulmasta kotoutumisen onnistuminen on tärkeää työllistymisen ja osallisuuden lisäämiseksi¹⁰³. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan maahanmuuttajien palvelunohjaukseen tulisi panostaa ja viranomaisyhteistyötä kehittää, jotta palveluihin ohjautuminen nopeutuisi¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma, COM (2016) 377 final, Strasbourg 7.6.2016. Tuorein Euroopan unionin kannanotto kotouttamiseen on jo aiemmin mainittu toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelman mukaan jäsenvaltioita kehoitetaan ajantasaistamaan ja tehostamaan laillisesti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamistoimia uusia ja tulevia haasteita silmällä pitäen ja varmistaen yhteenkuuluvuutta edistävien yhteiskuntien rakentamista.

¹⁰¹ HaVM 26/2010 vp. Yleistä.

¹⁰² HE 73/2011 vp s. 3–4.

¹⁰³ HE 164/2014 vp s. 73.

¹⁰⁴ Valtion tarkastusvirasto 2014: 7.

3.2.1. Ohjaus ministeriötasolla

Suomessa maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyviä tehtäviä on osittain annettu eri ministeriöille. Maahanmuutto ja siihen liittyvien lakien valmisteleminen ovat sisäministeriön alaisia asioita (Valtioneuvoston asetus sisäministeriöstä 19.13.2013/1056 1.12 §). Sisäministeriön vastuulla on kehittää maahanmuuttohallintoa ja sovittaa yhteen toimintaa, joka liittyy maahanmuuttoon eri hallinnon aloilla. Sisäministeriö myös edustaa Suomea maahanmuuttoasioissa EU:ssa. Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävä on maahanmuuttajien koulutusasiat, kuten koulutuksen kehittäminen. Se on myös vastuussa maahanmuuttajien kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä koskevista asioista. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueisiin kuuluu maahanmuuttajien terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä toimeentuloon liittyvät kysymykset¹⁰⁵.

Kotouttamisen valvontatehtävä on annettu työ- ja elinkeinoministeriölle (Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä 15.11.1024 1.11 §). Osana tämän tehtävän toteutusta työ- ja elinkeinoministeriö muun muassa laatii valtion kotouttamisohjelman. Valtion kotouttamisohjelma on neljän vuoden välein uusittava ohjelma, jossa kukin kotouttamisen kannalta keskeinen ministeriö määrittää oman alansa pohjalta keskeisimmät kehittämisen painopisteet sekä tavoitteet. (Kotoutumislaki 34 §.) Valtion kotouttamisohjelman tavoitteena on vahvistaa ja yhteen sovittaa aluehallinnon ja muun sen alaisen hallinnon tulos-, resurssi- ja informaatio-ohjaus kotouttamisen ja hyvien etnisten suhteiden osalta¹⁰⁶. Ohjelmaan peilautuvat vallassa olevan hallituksen arvot sekä maahanmuuttotilanne kuten saapumismäärät ja kansalaisten asenneilmapiiri. Esimerkiksi vuonna 2016 laaditussa Sipilän hallituksen kotouttamisohjelmassa korostuu kotouttamispalveluihin ja työelämään siirtymisen nopeuttaminen, sekä vuoden 2015 turvapaikkahakijamäärän vaikutukset¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Sisäministeriö 2017.

¹⁰⁶ HE 185/2010: 56

¹⁰⁷ Valtion kotouttamisohjelma 2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää yllä kotouttamisen osaamiskeskusta, joka toimii osana työllisyys- ja yrittäjyysosastoa ja maahanmuuttajien kotouttamisryhmää. Keskuksen toimialaan kuuluu monipuolisia kotouttamisen tehtäviä ja se pyrkii edistämään kotouttamista alueellisesti¹⁰⁸. Kotouttamisen osaamiskeskuksen yleinen tavoite on olla tukena maahanmuuttajien kanssa työtä tekeville. Kotouttamisen osaamiskeskus ylläpitää muiden toimijoiden kanssa nettisivustoa, jolta löytyy muun muassa ajankohtaistietoa, tilastotietoa sekä muuta maahanmuuttajia työssään kohtaavia henkilöitä tukevaa tietoa.¹⁰⁹

3.2.2. Rahoitus ohjauksena

Valtio korvaa kunnille kotoutumislaisissa mainituista toimenpiteistä tulleet kustannukset joko ilmoitetun määrän tai laskennallisten korvausten perusteella. Ajan tasalla oleva kotouttamisohjelma on edellytys sille, että kunnan on mahdollista saada tätä tukea. Korvauksia maksetaan kunnassa asuvista ja sinne muuttavista maahanmuuttajista kolme tai neljä vuotta (kotoutumislaki 44–45 §)¹¹⁰. Maahanmuuttajien kotoutumiskustannuksia ei ole mahdollista seurata, joten kotouttamiseen tarvittavaa rahoitustakin on vaikea määrittää. Kuntien valtionosuuksissa maahanmuuttajat otetaan huomioon, jos heillä on rekisteröity kotikunta. Lisärahoitusta annetaan erikseen myös perusopetukseen valmistavaan koulutukseen, perusopetukseen kunnan lapsimäärän mukaan, oman äidinkielen opetukseen, suomi/ruotsi toisena kielenä opetukseen sekä ammatilliseen koulutukseen valmistavaan opetukseen.¹¹¹

¹⁰⁸ Keskus muun muassa järjestää eri kohderyhmille valtakunnallisia ja alueellisia osaamista vahvistavia tilaisuuksia ja levittää hyviä käytäntöjä, tunnistaa eri puolilla toimivia prosesseja ja yhteistyöverkostoja sekä koostaa ja välittää kotouttamistyön suunnittelun ja toteutuksen perustaksi tutkimus-, tilasto- ja seuranta-tietoa ja edistää kotouttamistoiminnan vaikuttavuuden arviointia.

¹⁰⁹ Kotouttamisen osaamiskeskus 2017d.

¹¹⁰ Maahanmuuttajien suuren liikkuvuuden vuoksi tukien maksaminen laajennettiin myös muihin kuin kuntiin osoitettuihin pakolaisiin HE 49/2011 vp s. 3–7.

¹¹¹ HE 185/2010 vp s. 49–50.

ELY-keskus korvaa toteutuneiden kulujen mukaan erityiskustannukset¹¹². Lisäksi kuntien kotouttamistoiminnan rahoitus tapahtuu hankkeiden kautta muun muassa EU:n kotouttamis- ja pakolaisrahaston kautta.¹¹³ Maahanmuuttajille tarjotaan kotouttamissuunnitelmassa mainittuja palveluita käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa¹¹⁴. Lisäksi läskennallisten korvausten käyttöä ei seurata¹¹⁵. Kotouttamispalvelut voivat siis helposti joutua alisteisiksi senhetkiselöl taloustilanteelle ilman laajoja takeita palveluiden laadusta tai kattavuudesta.

3.3. Kotouttaminen alueellisesti

Alueellisesti toimivien Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaan kuuluvat maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 2009/897 3.5 §). Maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden koordinointi on keskitetty seitsemälle ELY-keskukselle, vaikkakin kaikissa ELY-keskuksissa toimii maahanmuuttoyhdyshenkilö¹¹⁶. Tarkemmin määriteltynä ELY-keskusten tehtäviä ovat vastuu kotoutumislain toimeenpanosta ja sen toteutumisen seuranta, alueellisten kotouttamistoimenpiteiden sovittaminen valtakunnallisten linjausten mukaan ja kuntien ohjaaminen kotouttamisohjelmien tekemisessä kotouttamisen toimeenpanossa. (Laki työ-, elinkeino- ja ympäristökeskuksista 37 §). Maahanmuuttoasioissa päätökset tehdään yhteistyössä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa¹¹⁷.

Kotouttamisen tavoitteet paikallistasolla ovat 1) tukea paikallisesti tai seudullisesti kansainvälisyyttä, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä 2) edistää myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä. Tämä tehtävä on annettu sekä kunnille että muille paikallisille

¹¹² Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017. Kun sairaanhoitokulut ylittävät tietyn euromäärän vuodessa, maksaa valtio tästä erityiskorvauksia ELY-keskuksen kautta toteutuneiden kulujen mukaan. Näiden lisäksi maksetaan muun muassa varattujen asuntojen varausmaksut ja sähkömaksut sekä täydentävät ja ehkäisevät toimeentulotuet kunnes asiakas muuttaa.

¹¹³ HE 185/2010 vp s 50.

¹¹⁴ HE 185/2010 vp s. 72, 15.

¹¹⁵ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

¹¹⁶ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2017.

¹¹⁷ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2017.

viranomaisille. Niiden tulisi myös edistää hyviä etnisiä suhteita ja kulttuurien välistä vuoropuhelua ja maahanmuuttajaryhmien osallisuutta sekä tukea mahdollisuuksia oman kielin ja kulttuurin säilyttämiseen. Lisäksi maahanmuuttajaväestö on otettava huomioon viranomaisten toiminnan suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa (ulkomaalaislaki 29 §). Kunnan tai kuntien on myös mahdollista asettaa paikallisia neuvottelukuntia kotouttamisasioiden käsittelemiseksi ja edistämiseksi. Tällaisia neuvottelukuntia suositellaan perustettavaksi erityisesti pienemmissä kunnissa. Nämä neuvottelukunnat toimisivat vuorovaikutuksessa muiden kotouttamispalveluita tarjoavien tahojen kanssa.¹¹⁸ Kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto voivat laatia paikallisia tai seudullisia yhteistyösopimuksia toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä alueellaan.

3.4. Kuntien velvollisuudet kotouttamisessa

Kotouttamisen velvoite kunnille tulee pääasiassa kotoutumislaista. Kotoutumislain tarkoitus on ensinnäkin *tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan*. Toisekseen lailla tahdotaan *edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken*. Kotoutumislakia sovelletaan kaikkiin maahanmuuttajiin, joilla on oleskelulupa Suomessa (kotoutumislaki 2.1 §)¹¹⁹. Kotoutumislain perusta on perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa ilmaistussa positiivisen erityiskohtelun periaatteeseen (kotoutumislaki 1 §). Kotoutumislaki perustuu ajatukseen siitä, että maahanmuuttajilla on heikommat lähtökohdat kuin kansalaisilla ja heitä tulee tukea yhdenvertaisen aseman saavuttamisessa¹²⁰.

¹¹⁸ HE 185/2010 vp s. 83.

¹¹⁹ Sitä sovelletaan myös henkilöön, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti.

¹²⁰ Perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia eikä heitä saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Hyväksyttäviä syitä eivät ole esimerkiksi alkuperä, kieli tai uskonto. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) määrätään, miten yhdenvertaisuutta tulee edistää ja syrjintää ehkäistä ja syrjityksi tulleen oikeusturvaa tehostaa. Sen 9 §:ssä on tuotu esiin positiivinen erityiskohtelu, mihin myös kotoutumislaki perustuu. Positiivinen erityiskohtelu on oikeasuhtaista erilaista kohtelua, jonka tarkoituksena on todellisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen. Tällainen erilainen kohtelu ei siis ole syrjintää.

Maahanmuuttajat käyttävät oikeastaan laajalti samoja palveluita kuin muutkin kuntalaiset. Kotouttamispalveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluita ja muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä (kotoutumislaki 6 §). Monia palveluita, kuten päivähoidon ja varhaiskasvatusta, perusopetusta, sosiaalihuoltoa, terveydenhuoltoa ja asumista, koskee erityislainsäädäntö (ulkomaalaislaki 29 §). Kotouttamispalveluiden järjestämisen suhteen kunnille on jätetty paljon liikkumavaraa ja niiden järjestämistavat vaihtelevat suuresti kunnasta toiseen. Useissa kunnissa maahanmuuttajien palvelut on järjestetty erityispalveluina yksiköissä, joiden nimet vaihtelevat maahanmuuttajapalveluista maahanmuuttoyksiköihin ja –toimistoihin. Pienissä kunnissa taas saattaa olla ainoastaan alkuvaiheen palveluihin erikoistunut työntekijä tai muutama työntekijä.¹²¹

Kotouttamisen alalla kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotouttamisen kehittämisessä, suunnittelussa ja seurannassa (kotoutumislaki 30.1 §). Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan on huolehdittava eri tahojen toimenpiteiden ja palveluiden yhteensopivuudesta siten, että kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet ja palvelut ovat laadukkaita ja että niitä myös tuotetaan ja käytetään tehokkaasti¹²². Kunnan palveluiden tulee soveltua maahanmuuttajille. Yksittäisistä palveluista kuntien kannalta tärkeimpinä kotouttamiseen liittyvinä palveluina voidaan pitää varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kulttuuri- ja muita vapaa-ajan palveluita¹²³. Maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden tulee olla sisällöltään ja laajuudeltaan riittävät suhteessa kunnassa vallitsevaan tarpeeseen (kotoutumislaki 30.2 §). Myös kotouttamisen parissa työskentelevän henkilökunnan tulee olla riittävän koulutettua kyetäkseen järjestämään näitä palveluita ja kohtaamaan monimuotoista asiakaskuntaa (kotoutumislaki 30.3 §)¹²⁴.

Kunnilla on myös velvollisuus yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa laatia kotouttamisohjelmat, joilla edistetään kotoutumista ja vahvistetaan monialaista yhteistyötä. (Kotoutumislaki 32.1 §¹²⁵.) Ohjelma otetaan huomioon talousarviota ja -suunnitelmaa laadit-

¹²¹ Kotouttamisen osaamiskeskus 2017f.

¹²² HE 185/2010 vp s. 82

¹²³ HE 185/2010 vp s. 49.

¹²⁴ HE 185/2010 vp s. 82.

¹²⁵ HE 100/2014 vp s. 4, 7–9. Ahvenanmaalla käytössä on maakuntalain (Ålands författningssamling 2012/74) 26 § mukainen kotouttamisohjelma.

taessa. Kunta voi velvoittaa ELY-keskukset, TE-toimistot ja Kelan sekä muut viranomaiset osallistumaan ohjelman laatimiseen, toteutukseen ja toimeenpanon seurantaan. Myös kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus osallistua. (Kotoutumislaki 32.1 §.) Päivitetyt ohjelman olemassaolo on ehtona laskennallisten ja todellisten korvausten mukaisten valtion korvausten myöntämiselle (kotoutumislaki 44.5 §). Ohjelma tarkistetaan neljän vuoden välein ja se hyväksytään kunnanvaltuustossa. Kotouttamisohjelma on kunnassa keskeinen väline, jolla voidaan vaikuttaa kotouttamispalveluiden sisältöön, ja siinä tulee ottaa huomioon kaikki kunnan alueella oleskelevat maahanmuuttajat heidän oleskelunsa sisällöstä riippumatta.¹²⁶ Kotoutumislain 33 §:ssä on listattu asioita, joita kunnan kotouttamisohjelma voi sisältää¹²⁷. Kaikilla maahanmuuttajilla on oikeus saada perustietoa sekä ohjausta ja neuvontaa palveluista (kotoutumislaki 7 §–8 §). Muuten palveluntarve arvioidaan henkilökohtaisesti tarveharkinnan mukaan¹²⁸.

3.4.1. Kuntien järjestämiä kotouttamispalveluita

Oikeus tulkkaukseen ja kääntämiseen

Tulkin ja kääntäjän käyttäminen on osa maahanmuuttajille tarjottavia peruspalveluita. Maahanmuuttajalla on asioidessaan oikeus käyttää tulkkia, jos hän ei osaa viranomaisessa käytettävää kieltä tai ei muista syistä voi tulla ymmärretyksi käyttäessään kotoutumislainsa mainittuja palveluita. (Kotoutumislaki 5 §.) Esimerkkejä tällaisista palveluista ovat mm. terveydenhuollon palvelut, sosiaalipalvelut ja lastensuojelu¹²⁹. Muita tilanteita ovat viranomaisasiat, jotka voivat tulla vireille viranomaisen aloitteesta, hallintoasiat ja muutoksenhakuasiat. (Ulkomaalaislaki 10 § & 203 §.) Hallintolain 26 §:ssä tulkkauksista ja kääntämisestä ei pidetä virallisena toimenpiteenä vaan sillä tavoitellaan asioiden sujuvaa

¹²⁶ HE 185/2010 vp s.84.

¹²⁷ Kytkeytyminen kunnan strategiaan, suunnitelma kunnan palveluiden tarjoamisesta maahanmuuttajille soveltuvina, kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaava viranomainen, eri toimenpiteistä vastaavat tahot, suunnitelma lapsille, nuorille ja muille työvoiman ulkopuolella oleville ryhmille.

¹²⁸ HE 185/2010 vp s.52.

¹²⁹ HE 185/2010 vp s. 67.

hoitamista. Tulkkaamisen ja kääntämisen ei tarvitse välttämättä tapahtua henkilön äidin- kielellä, vaan riittää, että se tehdään kielellä, jota asianomaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän¹³⁰.

Alkukartoituksen tekeminen

Työ- ja elinkeinohallinnolla on oma vastuunsa palveluiden tuottamisesta ja kunta tekee työ- ja elinkeinotoimistojen kanssa yhteistyötä tiettyjen palveluiden järjestämisessä. Alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman järjestämisestä vastaa joko työ- ja elinkeinotoimisto, kunta tai molemmat yhdessä. (Kotoutumislaki 10 §¹³¹.) Alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia tehdään kunnissa vain vähän. Esimerkiksi Pietarsaaressa TE-toimistot tekevät noin 99 % alkukartoituksista ja kotouttamissuunnitelmista¹³². Alkukartoitus on nimensä mukaisesti alkuvaiheen palveluita kotouttamisessa. Alkukartoitukset tehdään maahanmuuttajan työllistymis- ja opiskeluvalmiuksien arvioimiseksi. Samalla arvioidaan muut kotoutumisvalmiudet sekä kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen tarpeet. Alkukartoituksen tarkoitus on ohjata maahanmuuttaja tarveharkinnan kautta mahdollisimman nopeasti tämän tarvitsemiin kotouttamista edistäviin palveluihin sekä tämän omaa tasoa vastaaviin kieliopintoihin.¹³³

Alkukartoitus tulisi käynnistää kahden kuukauden sisällä siitä, kun sitä on pyydetty tai kun henkilö on tullut asiakkaaksi. Kunnalla on lisäksi velvollisuus ohjata alkukartoituksen saaja muiden palveluntarjoajien tai viranomaisten pariin. (Kotoutumislaki 10.2 §.) Tämä tehdään yhteistyössä palvelunjärjestäjän kanssa. Alkukartoitus tehdään henkilön

¹³⁰ HE 185/2010 vp s. 68.

¹³¹ Kunnan vastuulla ovat alkukartoitukset henkilöille, jotka saavat muuta kuin tilapäisestä toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Kunta voi käynnistää alkukartoituksen myös muulle maahanmuuttajalle, joka sitä on pyytänyt ja jonka arvioidaan sitä tarvitsevan (Kotoutumislaki 10 §). Suurin osa kunnan tekemistä alkukartoituksista on kotona lasten kanssa oleville vanhemmille. Toiseksi suurin ryhmä ovat ikääntyneet. Alkukartoitus on mahdollista järjestää myös ostopalveluna tai sen järjestämisestä on mahdollista sopia paikallistasolla. HE 185/2010 vp s. 53, 71.

¹³² Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

¹³³ HE 185/2010 vp s. 58.

tilanteen edellyttämässä laajuudessa ja vaihtelee sisällöltään lyhyestä haastattelusta perusteellisempaan osaamisen ja tarpeiden tunnistamiseen.¹³⁴ Alkukartoitus on pohja arvioon siitä, tarvitseeko henkilö kotoutumissuunnitelman. Arvio perustuu henkilön tarpeelle kotouttamiskoulutukseen, omaehtoiseen koulutukseen tai muihin kotouttamista edistäviin palveluihin tai toimenpiteisiin. (Kotoutumislaki 10.3 §.) Alkukartoituksen sisällöstä on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (Valtioneuvoston asetus kotoutumisen edistämiseen liittyvästä alkukartoituksesta 26.5.2011/570: 1 §.).

Kotoutumissuunnitelman laatiminen

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajalle tehtävä yksilöllinen suunnitelma toimenpiteistä, joilla edistetään hänen kotoutumistaan (kotoutumislaki 11 §). Kotoutumissuunnitelmien tarkoituksena on tehdä palveluissa etenemisestä johdonmukaisempaa ja joustavampaa ja auttaa asiakkaan tarpeita vastaavien palveluiden löytämisessä¹³⁵. Tuloksena toivotaan esimerkiksi riittävän suomen tai ruotsin kielen taidon sekä muiden yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien taitojen hankkimista. Kotoutumissuunnitelma voi sisältää toisen kotimaisen kielen opiskelun lisäksi maahanmuuttajan oman äidinkielen opetusta, yhteiskuntaan perehdyttävää opetusta, luku- ja kirjoitustaidon edistämistä, sekä muuta kotoutumista edistävää toimintaa. Kunnan vastuulla on laatia kotoutumissuunnitelma henkilöille, joilla on arvioitu olevan sille tarve alkukartoituksen perusteella ja jotka saavat muuta kuin tilapäistä toimeentulotukea. (Kotoutumislaki 11 §.) Yleensä silti, jos se ei ole perustellusta syystä tarpeetonta, myös TE-toimisto osallistuu kunnan vastuulla olevan kotoutumissuunnitelman laadintaan. Tämä toimii vastavuoroisesti myös toisin päin silloin kun kotoutumissuunnitelma on TE-toimiston vastuulla.

Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan korkeintaan vuodeksi kerrallaan siinä vaiheessa, kun maahanmuuttaja on oleskellut Suomessa korkeintaan kolme vuotta. Suunnitelma laaditaan yhdessä maahanmuuttajan kanssa ja suunnitelmassa sovitut toimenpiteet toteutetaan monialaisena yhteistyönä. TE-toimisto on vastuussa koulutuksesta ja työnhakuun liittyvistä palveluista sopimisesta. Kunta taas sopii muista kotouttamista ja

¹³⁴ HE 185/2010 vp s. 60.

¹³⁵ HE 185/2010 vp s. 57.

työllistymistä edistävästä palveluista, jos maahanmuuttaja ei ikänsä, terveytensä tai perhesyiden takia voi osallistua työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin. Palveluihin ohjaamisen tulisi tapahtua kuukauden kuluttua suunnitelman laatimisesta. (Kotoutumislaki 12–13 §.) Kotoutumissuunnitelman laatijalla on velvollisuus tarjota maahanmuuttajalle palveluita ja toimenpiteitä osoitettujen määrärahojen puitteissa. Maahanmuuttajalla taas on velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen, tarkistamiseen ja suunnitelmassa asetettuihin toimenpiteisiin. (Kotoutumislaki 17 §¹³⁶.) Suunnitelman toteutumista seuraa joko kunta tai TE-toimisto ja se tarkistetaan joko säännöllisesti kerran vuodessa, maahanmuuttajan palveluntarpeen mukaan, tai erikseen pyydettyä (kotoutumislaki 18 §). Kotoutumisen seurannan ja palveluihin ohjaamisen tulee tapahtua viranomaisten puolelta aktiivisesti sekä kaikkia keinoja käyttäen¹³⁷.

Kotoutumiskoulutus

Kotoutumiskoulutus on monipuolista koulutusta oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on joko jommankumman kotimaisen kielten tai luku- ja kirjoitustaidon oppiminen. Lisäksi koulutukseen sisältyy muuta opetusta, jolla pyritään edistämään työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, elämänhallinnallisia ja kulttuurisia valmiuksia. Siihen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista, tutkinnon tunnustamista ja muuta uraohjausta. (Kotoutumislaki 20 §.)

Kotoutumiskoulutus järjestetään pääasiassa työvoimakoulutuksena tai omaehtoisena koulutuksena. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä on vastuussa työ- ja elinkeinotoimisto alueellaan. Kunta puolestaan voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta että ohjata maahanmuuttajan hakeutumaan joko järjestämäänsä kotoutumiskoulutukseen tai muun toimijan järjestämään omaehtoiseen opiskeluun. (Ko-

¹³⁶ Osallistumatta jättäminen ilman pätevää syytä voi johtaa vähennyksiin työmarkkinatuessa tai toimeentulotuessa. Näistä ehdoista on säädetty tarkemmin työttömyysturvalaissa (1290/2002) ja toimeentuloturvasta annetussa laissa (1412/1997).

¹³⁷ HE 185/2010 vp s. 76.

toutumislaki 20 §.) Alle 20-vuotiaita kannustetaan pääasiassa suuntautumaan kotoutumiskoulutukseen¹³⁸. Kotoutumiskoulutus koostuu henkilön pohjakoulutuksen, taitojen ja tavoitteiden perusteella laajuuksiltaan vaihtelevista opintokokonaisuuksista. Tavoitteet vaihtelevat luku- ja kirjoitustaidon oppimisesta työelämätaitojen oppimiseen tai suomen tai ruotsin B1-tason saavuttamiseen. Kotoutumiskoulutus koostuu erilaisista opintokokonaisuuksista oppilaan tason mukaan ja sen perusosa kestää noin 40 viikkoa.¹³⁹

3.5. Kotouttamistoiminnasta paikallisesti ja yhteistyössä

Maahanmuuttajille tarkoitettuja toimenpiteitä ja palveluja on mahdollista järjestää kuntien välisenä yhteistyönä (kotoutumislaki 30.4 §). Hallituksen esityksessä korostetaan palveluiden yhteensovittamisen, oikeanaikaisuuden ja riittävyyden sekä tuotannon, tarjonnan ja käytön tehokkuuden tärkeyttä.¹⁴⁰ Voitaneen siis päätellä, että näille tekijöille annetaan enemmän painoarvoa kuin yhteistyön organisointitavalle. Epämuodollinen organisointitapa saattaisi helpottaa toteutumista. Toisaalta taas isompien kuntien kohdalla nähdään kotouttamispalveluiden yhteensovittaminen tärkeänä.¹⁴¹

Kotoutumislain 31 §:n mukaisia paikallisen kotouttamisen elementtejä on jo olemassa, mutta niitä tulisi korostaa, laajentaa ja valtakunnallisesti lisätä. Erityisesti pienempiä kuntia kannustetaan paikallisten neuvottelukuntien perustamista. Näin varsinkin siitä syystä, että se edistäisi maahanmuuttajajärjestöjen osallistumista neuvottelukunnan toimintaan, sillä kaikilla pienillä paikkakunnilla ei tällaisia järjestöjä toimi.¹⁴² Kotouttamisohjelmat ovat kotouttamisen sisältöön vaikuttamisessa keskeinen väline. Niitä on mahdollista laa-

¹³⁸ HE 39/2017 vp s. 178.

¹³⁹ HE 133/2012 vp s. 15, 77. Edellä mainittujen palveluiden lisäksi kotoutumislain 26 §:ssä määrätään muista toimenpiteistä, joita kunnissa voidaan järjestää. Näihin lukeutuvat lapsille ja nuorille, erityistarpeita omaaville tai alaikäisinä yksin maahan tulleille järjestettävät palvelut, sekä muut palvelut, jotka kannustavat maahanmuuttajia hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja.

¹⁴⁰ HE 185/2010 vp s. 82.

¹⁴¹ HE 185/2010 vp s. 35.

¹⁴² HE 185/2010 vp s. 83.

tia joko kuntakohtaisesti tai seudullisena. Ohjelmien avulla voidaan seurata niiden toteutuksen, kotouttamiseen käytettyjen voimavarojen ja kotouttamisen vaikuttavuutta entistä paremmin.¹⁴³

Kotouttamistoiminnassa tehdään yhteistyötä usealla eri alueella ja monipuolisilla kokoonpanoilla ympäri Suomen. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2016 kunnille maahanmuuttajapalveluista tehtyyn kyselyyn vastanneista kunnista 30% raportoi, että heillä on yhteinen kotouttamisohjelma useamman kunnan kanssa¹⁴⁴. Tätä on mahdollista tutkia lisää kotouttamisen osaamiskeskuksen sivuilta löytyvistä kotouttamisohjelmista. Niiden perusteella jonkinasteista yhteistyötä tehdään ainakin 23:lla eri seudulla ja alueella.¹⁴⁵ Yhteisissä ohjelmissä käsitellään paikkakuntien kotouttamisperiaatteita, käsitteitä ja muita kotouttamiseen liittyviä linjauksia¹⁴⁶. Kotouttamisyhteistyö on monesti osa muuta yhteistyötä ja perustuu useita eri tarkoituksia palveleviin kuntayhtymiin, kuten Rannikko-Pohjanmaan sosiaali- ja perusterveydenhuollon kuntayhtymä.

Seutuyhteistyö kotouttamisen saralla on koettu luonnolliseksi usealla paikkakunnalla. Yhteisistä kotouttamisohjelmista ainakin kymmenen oli seutujen sisäisiä¹⁴⁷. Toki moneen seutuyhteistyöhön liittyy myös yhteinen kuntayhtymä, jonka kautta on järjestetty monenlaisia palveluita. Monesti kyse on kahden tai useamman eri kunnan kotouttamistyöntekijöiden yhteistoiminnasta. Yhteistoiminta on melko vapaamuotoista ja suurelta osin sen varmistamista, että pidetään edes jollain tasolla samanlaista linjaa kotouttamistehtävän toteuttamisessa¹⁴⁸. Yhteistyötä tehdään sellaisissa asioissa kuin sosiaalipalveluiden järjestämisessä ja tavoitteita ovat muun muassa eri toimijoiden työnjaon selkeyttäminen ja tiedonjako. Ylä-Savossa yhteistyötä on tehty kotouttamisen saralla yksittäisten kuntien pienen maahanmuuttajamäärän vuoksi.¹⁴⁹ Osa yhteistyöstä on 2-5 kunnan välistä, mutta

¹⁴³ HE 185/2010 vp s. 83.

¹⁴⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2016: 61. Kysely tehtiin tuolloin neljättä kertaa 59:ttä kunnalle, jotka on arvioitu maahanmuuton kannalta keskeisiksi. Pietarsaari lukeutui tähän joukkoon.

¹⁴⁵ Kotouttamisen osaamiskeskus 2017g.

¹⁴⁶ Komulainen, Lanki & Neitola 2013: 7–9.

¹⁴⁷ Suupohjan, Ylä-Savon, Mikkelin, Etelä-Pirkanmaan, Lounais-Pirkanmaan, Vakka-Suomen, Pohjois-Satakunnan, Riihimäen ja Forssan seutukuntien kotouttamisohjelmat.

¹⁴⁸ Lounais-Pirkanmaa 2012: 3.

¹⁴⁹ Infopankki.fi 2015; Kuntaliitto 2017c.

yhteistyöalueita on voitu muodostaa myös muunlaisten kokoonpanojen tai jopa maakuntien välille¹⁵⁰. Pelkkien yhteisten kotouttamisohjelmien perusteella on kuitenkin vaikea päätellä käytännön kotouttamisyhteistyön tasoa. Jos esimerkiksi usealla taloudellisesti heikommalla pienellä paikkakunnalla tai kokonaisen maakunnan suuruudelta tehdään kotouttamisen yhteistyötä paperilla, niin saattaa sen merkitys käytännössä olla vaatimaton.

Esimerkki hyvästä käytännöstä yhteistyön saralla on ensimmäisen kerran vuonna 2009 laadittu pääkaupunkiseudun aiesopimus maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tehostamiseksi¹⁵¹. Uusimman, vuoden 2013 sopimuksen tavoitteena on, että sopimuksen kaikki osapuolet kehittävät kotoutumislain mukaisia palveluita. Näin tahdotaan saada aikaan nopeaa palveluihin ohjautumista ja sitä kautta työllisyyden parantumista. Kokonaisvaltaisempi kotouttamispolitiikka saavutetaan kaupunkien koordinoimilla paikallisilla toimilla ja TE-keskusten toiminnalla maahanmuuttaja-asiakkaiden parissa sekä näiden kahden toimenpiteiden koordinoimisella saumattomaksi palvelukokonaisuudeksi.¹⁵²

Yhteistyöstä kotouttamispalveluiden järjestämiseksi on kunnissa ristiriitaisia kokemuksia. Tämä ilmenee työ- ja elinkeinoministeriön kyselystä maahanmuuttajapalveluista. Parhaiten onnistuneeksi osa-alueeksi nostettiin yhteistyö viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken. Kuitenkin samalla lähikuntien välinen yhteistyö arvioidaan huonosti onnistuneeksi¹⁵³. Saattaa tosin olla, että tämän kyselyn tuloksia ei voi pitää täysin pätevänä suhteessa tässä tutkimuksessa käsiteltävän Pietarsaaren seudun yhteistyöhön. Seudulla kotouttamiselle on monista paikallisista syistä, ja alueella vallitsevasta pitkästä kotouttamiskokemuksesta johtuen, annettu enemmän painoarvoa kuin keskimäärin suomalaisessa kunnassa.

¹⁵⁰ 2–5 kunnan välinen yhteistyö: Kalajoki ja Merijärvi; Savonlinna, Enonkoski, Rantasalmi ja Sulkava; Hämeenkyrö ja Ikaalinen; Ruovesi ja Virrat; Wiitaunioni; Koski tl, Marttila ja Tarvasjoki; Loviisa ja Lapinjärvi tai Raasepori ja Hanko. Muu kokoonpano: Etelä-Kymenlaakson, Saarikan ja Rannikko-Pohjanmaan alueiden kotouttamisohjelmat. Maakunta: Kainuun, Keski-Pohjanmaan Soiten, Päijät-Hämeen, Varsinais-Suomen ja Etelä-Karjalan kotouttamisohjelmat.

¹⁵¹ HE 185/2010 vp s. 35, 69, 83.

¹⁵² Valtion, pääkaupunkiseudun kaupunkien, pääkaupunkiseudun yrittäjäjärjestöjen sekä Helsingin seudun kauppakamarin välinen aiesopimus maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tehostamiseksi vuosiksi 2013–2015.

¹⁵³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2016: 20, 61.

4. PIETARSAAREN SEUTU JA KOTOUTTAMINEN YHTEISTOIMINTANA

Pietarsaaren seutu on samannimiseen seutukuntaan perustuva alue ja siellä vallitsevat pitkät perinteet vapaaehtoisen yhteistyön tekemisessä monella eri toiminta-alueella. Seutu sijaitsee Pohjanmaalla ja ulottuu Keski-Pohjanmaan rajalle. Pietarsaaren seudun yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat Kruunupyyn, Luodon ja Pedersören kunnat sekä Pietarsaaren ja Uudenkaarlepyyn kaupungit¹⁵⁴. Pietarsaaren seutu on hyvinvoivaa aluetta monella eri mittapuulla. Kunnan taloudellinen tila on Suomen parhaimmistoa ja työpaikkoja riittää. Työllisyysaste seudulla on erinomainen, vaikkakin työttömyys on ollut viime vuosina hienoisessa nousussa.¹⁵⁵



Kuvio 1. Pietarsaaren seudun kartta

¹⁵⁴ Pietarsaaren seutu 2014: 5.

¹⁵⁵ Tilastokeskus 2016a: 27, 115–130.

4.1. Pietarsaaren seudun kunnallinen yhteistyölautakunta ja muu yhteistyö

Pietarsaaren seudulla korkein yhteistyöelin on Pietarsaaren seudun kunnallinen yhteistyölautakunta¹⁵⁶. Yhteistyölautakunta on ollut olemassa jo yli 30 vuotta, tiettävästi ainakin 1980-luvulta lähtien¹⁵⁷. Lautakunnan tehtävä on kehittää ja vahvistaa jäsenkuntien välistä yhteistyötä sekä toimia painostus- ja valvontaelimenä erilaisissa yhteisiä intressejä koskevilla asioissa. Se myös koordinoi alueellisia kehitysasioita ja antaa yhteislausuntoja kunnallisille ja valtiollisille toimielimille.¹⁵⁸ Lautakunta on neuvoa-antava, eikä sillä ole päätösvaltaa. Päätösvalta on haluttu säilyttää yksittäisillä kunnilla ja niiden poliittisesti valituilla elimillä. Lautakunta esittää päätösehdotuksia ja muita asioita valtuustoille, jotta koko alueen hyvinvointiin vaikuttavissa asioissa toimittaisiin kunnissa yhdenmukaisesti.¹⁵⁹

Lautakunta koostuu kunkin viiden kunnan kunnanjohtajista sekä kunnanhallitusten ja kunnanvaltuustojen puheenjohtajista. Yhteistoimintalautakunnan kohteena ovat muun muassa elinkeinoelämään, liikenteeseen sekä kommunikaatioon liittyvät asiat. Yhteistyölautakunnan toimintaan kuuluu muun muassa ehdotusten tekeminen kunnanhallitukselle, työryhmien asettaminen erilaisten asioiden selvittämiseksi sekä toimenpiteiden hyväksymiseliminä toimiminen¹⁶⁰. Yhteistyölautakunta kokoontuu tarpeen vaatiessa, mutta kuitenkin vähintään kaksi kertaa vuodessa. Kustannukset on jaettu kuntien kesken siten, että kukin kunta vastaa oman edustajansa kustannuksista. Yhteistyölautakunnasta voi erota ilmoituksella puolen vuoden varoitusaikalla ja se voidaan hajottaa kunnanvaltuustojen päätöksillä.¹⁶¹ Yhteistyölautakunta saattaa myös edustaa kuntia ja seutua jossain kaikkia kuntia koskevassa asiassa. Pitkän historiansa ja edustajien korkeiden virka-asemien perusteella voi olettaa, että yhteistyölautakunnalla on pelkästä neuvoa-antavasta asemastaan

¹⁵⁶ Kruunupyyn hallintopäällikkö Ingar Bjön, haastattelu 13.9.2017.

¹⁵⁷ Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017.

¹⁵⁸ Yhteistoimintalautakunnan ohjesääntö 1 § ja 2 §.

¹⁵⁹ Kruunupyyn hallintopäällikkö Ingar Bjön, haastattelu 13.9.2017.

¹⁶⁰ Pedersören seudun yhteistyölautakunnan pöytäkirja 12.11.2013.

¹⁶¹ Yhteistoimintalautakunnan toimintaohjeet 2005: 4 §, 8 §. Kruunupyyn hallintopäällikkö Ingar Bjön, haastattelu 13.9.2017.

huolimatta kunnioitettu ja oikeutettu asema seudun yhteistoiminnassa. Näin arvelee myös Luodon kunnan edustaja.¹⁶²

Yhteistyö toteutuu myös vuodesta 2010 toimineen yhteisen sosiaali- ja terveystoimiston kautta. Siihen kuuluvat kaikki seudun kunnat lukuun ottamatta Kruunupyötä¹⁶³. Yhteistyötä tehdään myös useilla muilla aloilla kuten jäteveden käsittelyssä, vedenjakelussa sekä palo- ja pelastuspalveluissa. Koulutuksen piirissä ammatillisen koulutuksen ja työväenopistojen alalla tehdään yhteistyötä.¹⁶⁴ Alueella toimii seudullisen yhteistyön varassa ammattikoulu Optima¹⁶⁵. Pietarsaari on isäntäkunta lisäksi lakisääteiselle pitkäaikaistyöttömien kanssa tehtävälle ”Typpi”-toiminnalle. Kotouttamistyöhön verrattuna se on kuitenkin pienimuotoista, sillä siinä on mukana vain kaksi työntekijää.¹⁶⁶ Elinkeinoelämän kehittämistä ja seudullista kehittymistä koskevia kysymyksiä on hoitanut kehittämissyhtiö Concordia vuodesta 1999 lähtien¹⁶⁷.

4.2. Maahanmuutto seudulla

Pietarsaaren seudulla on Suomen mittapuulla pitkät perinteet maahanmuutosta ja maahanmuutto alueelle on monipuolista. Vuonna 2016 Pietarsaaren seudun asukkaista 8,3 % oli ulkomaalaistaustaisia, vieraskielisiä henkilöitä. Luku oli merkittävästi suurempi verrattuna koko maan keskiarvoon, joka oli 6,2 prosenttia.¹⁶⁸ Vuodesta 2008 maahanmuuttajien määrä seudulla on kymmenessä vuodessa melkein kaksinkertaistunut. Suurin osa alueen maahanmuuttajista asuu Pietarsaaressa, mutta myös pienemmissä kunnissa osuus on merkittävä erityisesti suhteessa niiden omaan asukaslukuun (ks. taulukko 1).¹⁶⁹

¹⁶² Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017.

¹⁶³ Pietarsaaren sosiaali- ja terveystoimisto 2014; Pietarsaaren sosiaali- ja terveystoimikunta 2017. Kruunupyössä sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaa Kokkola isäntäkuntasopimuksella. Sosiaali- ja terveystoimisto toimii Pietarsaaren sosiaali- ja terveystoimikunnan alaisena.

¹⁶⁴ Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017.

¹⁶⁵ Concordia 2013: 10. Optima 2017.

¹⁶⁶ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

¹⁶⁷ Concordia 2013: 10.

¹⁶⁸ Tilastokeskus 2016a. Tilastokeskus 2016b.

¹⁶⁹ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman haastattelu 28.8.2017.

Taulukko 1. Kuntien asukasmäärät ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden määrä¹⁷⁰.

Kunnat	Asukasluku (2016, henkilöä)	Maahanmuuttajien määrä (2016, henkilöä)	Osuus seudun maahanmuuttaja- määrästä (2016, %)
Kruunupyy	6620	230	8
Luoto	5176	130	5
Pedersören kunta	11067	309	11
Pietarsaari	19337	1703	59
Uusikaarlepyy	7516	498	17
Koko seutu	49716	2870	100

Kiintiöpakolaisia Pietarsaaren seudulle on otettu 1980-luvulta lähtien¹⁷¹. Erityisesti seudulle on otettu 1980-1990-luvulla vietnamilaisia perheitä ja näiden perheiden lapsia on jäänyt alueelle toisen sukupolven maahanmuuttajina¹⁷². Kansainvälisyys ja moninaisuus ovat tärkeitä arvoja seudulle. Pietarsaaren seudun strategiaohjelmassa vuosille 2009–2020 asetetaan tavoitteeksi avoimuuden, suvaitsevaisuuden ja moninaisuuden edistäminen sekä näiden ominaisuuksien valjastaminen sosiaalisesti pääomaksi. Tämän tukemiseksi edistettäisiin työperäistä maahanmuuttoa ja mahdollistettaisiin kohtaamispaikkoja eri kansalaisuuksille.¹⁷³ Pietarsaaren sosiaali- ja terveysvirasto on todennut haasteeksi kotouttamisen onnistumisen maahanmuuttajien määrän lisääntyessä¹⁷⁴. Lisäksi vuoden 2013 strategiassa on tuotu esiin, että jos seudun halutaan säilyvän houkuttelevana yrityksille, on maahanmuuttajien integroiduttava työmarkkinoille¹⁷⁵.

Pietarsaaren seudun kunnat ovat ottaneet vuosina 2014–2016 vastaan 50 kiintiöpakolaista, joiden saapuminen ja vastaanotto on järjestetty yhteistyössä kuntien kesken. Hel-

¹⁷⁰ Tilastokeskus 2017a. Tilastokeskus 2016c.

¹⁷¹ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

¹⁷² Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010: 15, 67; Hembakan koulun rehtori, Johan Storbacka haastattelu 13.9.2017.

¹⁷³ Capful 2009: 18–23.

¹⁷⁴ Pietarsaaren sosiaali- ja terveysvirasto 2011: 12.

¹⁷⁵ Concordia 2013: 14.

mikuussa 2016 Pietarsaaren seudun yhteistyölautakunta teki merkittävän päätöksen suhteessa tulevien vuosien maahanmuuttoon. Tällöin seudun kiintiöpakolaismäärä päätettiin nostaa 50:stä 100:aan vuosina 2017-2019.¹⁷⁶ Lisäksi Pietarsaassa toimii helmikuussa 2009 avattu Oravaisten vastaanottokeskuksen yksikkö, joka huolehtii tilapäisestä majoituksesta turvapaikanhakijoille, antaa terveyden- ja sairaanhoitoa sekä järjestää turvapaikanhakijoille mielekästä päivätoimintaa¹⁷⁷. Villa Mirandan 14-paikkaisessa kodissa asuu yksin tulleita 0–18-vuotiaita oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita¹⁷⁸.

Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulun eli ammattikorkeakoulu Centrian Pietarsaaren yksikkö on myös merkittävä tekijä maahanmuuton suhteen. Yksikössä on ollut vuosien kuluessa paljon kansainvälisiä opiskelijoita, joista monet ovat myös jääneet seudulle asumaan¹⁷⁹. Osa maahanmuutosta tulee myös avioliittojen, parisuhteiden ja perheiden jälleenyhdistämisten kautta¹⁸⁰. Yksi vetovoimatekijä seudulla ovat alueen yritykset, joihin kohdistuu työperäistä maahanmuuttoa¹⁸¹. Elinkeinotoiminta seudulla on monipuolista muun muassa valmistusteollisuuden, elintarvikealan ja turkistarhauksen aloilla¹⁸². Yritykset mainitaan kotouttamisohjelmassa yhtenä kotoutumista tukevana toimijana, sillä heillä on tärkeä rooli työntekijöidensä kotouttamisessa¹⁸³.

¹⁷⁶ Pietarsaaren seudun kunnallisen yhteistyölautakunnan pöytäkirja 2016.

¹⁷⁷ Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010: 2. Pietarsaaren kaupunki 2016a.

¹⁷⁸ Pietarsaaren kaupunki 2016b. Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2014–2017: 10.

¹⁷⁹ Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010: 2; Centria 2009.

¹⁸⁰ Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010: 2; Hedbackan koulun rehtori, Johan Storbacka haastattelu 13.9.2017.

¹⁸¹ Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010: 2.

¹⁸² UPM Kymmene 2017; Hedbackan koulun rehtori, Johan Storbacka haastattelu 13.9.2017; Korpinen, Timo 2004; Snellman 2017; Concordia 2013: 10, Uudenkaarlepyyn kaupunki 2010. Paperiteollisuuden UPM-Kymmene Pietarsaassa, venealan Nautic Oy Pietarsaassa, Brewex Uudessakaarlepyyssä, Baltic Yachts Oy Luodossa, elintarvikealan Snellmanin tehdas Pietarsaassa sekä turkistarhaus (vuonna 2013 36,6 % Suomen turkistarhamyynnistä), mikä on erityisesti keskittynyt Uuteenkaarlepyyhyn.

¹⁸³ Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010: 35.

4.2.1. Syyt yhteistyön aloittamiseen

Yhteistyön tekemiseen kannustaneita tekijöitä on monia, joista yksi on alueella vallitseva talkooperinne¹⁸⁴. Yhteistyön toimivuutta ovat edistäneet kuntien pieni koko ja maantieteellinen läheisyys¹⁸⁵. Kunnat muodostavat työssäkäyntialueen ja seudulla on paljon yhteisiä taloudellisia ja alueellisia intressejä, joita on hyvä ajaa yhdessä eteenpäin¹⁸⁶. Yhteistyölautakunta on jo ollut olemassa yli 30 vuotta ja sieltä on tullut myös ajatus yhteistyön laajentamisesta kotouttamiseen¹⁸⁷. Todennäköisesti kotouttamispalveluista keskusteltaessa huomattiin, että kaikilla oli samanlaisia ongelmia ja että niitä olisi fiksua alkaa ratkoa yhdessä. Tärkeä tekijä on myös ollut kaikkien kuntien ruotsinkielisyys ja vähemmistöasemasta lähtevä tarve pitää yhtä¹⁸⁸. Ajatus seudulla on, että yhdessä kaikki ovat vahvempia¹⁸⁹. Suuri merkitys on ollut myös sillä, että kotouttamistoiminnalla on ollut virkamiesten, luottamusmiesten ja poliitikkojen tuki. Asioita on hoidettu hyvin ja muilta kunnilta tullut ihailu on lisännyt uskoa omaan tekemiseen. Yhteiset tavoitteet ja käsitteet ovat edistäneet toiminnan kehittämistä.¹⁹⁰ Myös yhteinen TE-toimisto ja sosiaali- ja terveystoimisto helpottavat yhteistyön tekemistä¹⁹¹.

Ruotsin kieli on tärkeä mahdollistava tekijä paitsi yhteisen identiteetin myös käytännön yhteistyön tekemisessä. Erityisen tärkeää se on Kruunupyylle, joka olisi muuten todennäköisesti siirtynyt tekemään yhteistyötä Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystoimikunnan, Soiten kanssa. Tällöin heidän kotouttamispalvelunsa olisivat suomeksi, vaikka kunta on ruotsinkielinen.¹⁹² Kaksikielisyys on vaikuttanut myös siten, että se on

¹⁸⁴ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

¹⁸⁵ Hallintojohtaja Luoto Carola Löf, haastattelu 26.9.2017. Uudenkaarlepyyn kaupunginsihteeri Tomas Knuts, haastattelu 29.9.2017.

¹⁸⁶ Hallintojohtaja Luoto Carola Löf, haastattelu 26.9.2017; Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017; Hembäckan koulun rehtori, Johan Storbacka haastattelu 13.9.2017. Talkooperinteeseen liittyen seudulla on myös yhdistyksiä ja muita toimijoita, jotka toimivat aktiivisesti yhteistyössä.

¹⁸⁷ Hallintojohtaja Luoto Carola Löf, haastattelu 26.9.2017. Uudenkaarlepyyn kaupunginsihteeri Tomas Knuts, haastattelu 29.9.2017.

¹⁸⁸ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017; Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017.

¹⁸⁹ Hembäckan koulun rehtori, Johan Storbacka haastattelu 13.9.2017.

¹⁹⁰ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

¹⁹¹ Kruunupyyn hallintopäällikkö Inger Björn, haastattelu 13.9.2017. Kruunupyö ei ole saman sosiaali- ja terveystoimiston palveluiden piirissä. Tästä lisää myöhemmin.

¹⁹² Kruunupyyn hallintopäällikkö Inger Björn, haastattelu 13.9.2017. Kahden kielen opettelu on yhtä aikaa olisi vaikeaa kotouttamispalveluiden asiakkaille.

lisännyt psykologista valmiutta ottaa vastaan ulkomaalaisia yhteiskuntaan. Kaksikielissä yhteisöissä kaikilla on jaettu kokemus siitä, kun toista kieltä ei osata täysin, ja silti pyritään erilaisin keinoin pääsemään yhteisymmärrykseen. Tämä tekee helpommaksi eri kieltä puhuvien kohtaamisen ja lisää ymmärrystä heidän kokemuksestaan, kun he eivät ymmärrä ympärillä puhuttua kieltä. Tällöin kielimuuria ei koeta merkittävän suurena esteenä kommunikaatiolle. Motivaatiota yhteistyöhön ja maahanmuuton edistämiseen lisää myös alueella orastava ja joidenkin alojen osalta jo ongelmaksi noussut työvoimapula sekä siitä johtuva tarve lisätyöntekijöille.¹⁹³

4.3. Kotouttaminen

Kotouttamispalveluiden järjestäminen yhteistyössä on lähtenyt yhteisen kotouttamisohjelman laatimisesta. Ensimmäisen koko seutua palvelevan kotouttamisohjelman laatimisesta päätti Pietarsaaren yhteistyölautakunta vuonna 2008 ja se laadittiin vuosina 2009–2010. Pietarsaaren yhteistyölautakunta päätti ohjelman hyväksymisestä ja kukin kunta päätti vielä erikseen sen käyttöönotosta. Kotouttamisohjelman pohjana ovat tällöin toimineet Pietarsaaren, Uudenkaarlepyyn, Pedersören ja Luodon kotouttamisohjelmat. Lopullisen muotonsa vuonna 2010 saanut kotouttamisohjelma on laaja ja käsittelee monipuolisesti alueen kotouttamispalveluita.¹⁹⁴ Ohjelmassa määritellään käsitteitä ja kerrotaan yleistä tietoa maahanmuutosta. Lisäksi se toimi aikanaan eräänlaisena hakuteoksena alan toimijoista.¹⁹⁵ Seudun kotouttamisohjelman päivitys laitettiin käyntiin yhteistyölautakunnan päätöksellä vuoden 2013 puolivälissä ja rahoitettiin niin ikään yhteistyölautakuntien suosituksen mukaan kuntien yhteisrahoituksella¹⁹⁶. Ohjelman päivitys on huomattavasti suppeampi ja keskittyy lähinnä tiettyihin kehitystarpeisiin¹⁹⁷.

¹⁹³ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

¹⁹⁴ Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010: 5. Yhteistyökuntien ulkopuolelta myös Seinäjoen kotouttamisohjelmaa käytettiin lähteenä.

¹⁹⁵ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

¹⁹⁶ Yhteistyölautakunnan kokouspöytäkirja 3.6.2013.

¹⁹⁷ Pietarsaaren seutu 2014: 5.

Yhteisen kotouttamistyön pohja on luotu ensimmäisessä kotouttamisohjelmassa ja näiden tavoitteiden mukaan työtä on jatkettu vuosien kuluessa¹⁹⁸. Tavoitteena seudulla on, että kotouttaminen tehtäisiin yhteistyössä eri toimijoiden, maahanmuuttajien ja paikallisväestön kanssa¹⁹⁹. Lisäksi seudullisen yhteistyön tekeminen on tärkeää. Tällöin esitettiin ajatus siitä, että kaikkien maahanmuuttajien tulisi saada samanlaista palvelua riippumatta siitä, mihin kuntaan he muuttavat²⁰⁰. Huolimatta kunnissa vallitsevasta pitkästä kokemuksesta kotouttamisen ja kiintiöpakolaisten vastaanoton saralla, ei sen koettu yhteistyöhön ryhtyessä riittävän seudullisen kotouttamistoimen rakentamiseksi ja kehittämiseksi. Ongelmia olivat muun muassa vastuun kerääntyminen liian pienelle määrälle ihmisiä, työn koordinoimisen ja eri toimijoiden välisen yhteyden puute sekä maahanmuuttajien esittämät, työllistävät kysymykset, jotka eivät kuuluneet kyseisen työntekijän toimialaan. Vuoden 2010 kotouttamisohjelmassa tavoitteeksi asetettiin:

- ” – – 1. Jatkuva maahanmuuttotyön koordinoimista
 2. Seudun maahanmuuttotyön monialainen yhteistyöelin
 3. Maahanmuuttotyön yhteistyöelimiä tai verkostoja eri ammattiryhmissä, esim. seudun seurakuntien tai jalkapalloyhdistyksien välillä.
 4. Tiedotuskeskus joka palvelee sekä toimijoita että maahanmuuttajia, opiskelua, työtä, vapaa-ajantoimintaa koskevaa tiedottamista
 5. Jatkuva tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja suvaitsevaisuutta edistävää työtä
 6. Monikulttuurisia kohtauspaikkoja ja tilaisuuksia
 7. Enemmän maahanmuuttoyhdistyksiä
 8. Poliittisesti ja aatteellisesti aktiivisia maahanmuuttajia
 9. Mahdolliset sosiaaliset yritykset tai osuuskunnat joiden toimintaan maahanmuuttajat osallistuvat
 10. Kaikilla aloilla ja monissa eri ammateissa toimivia maahanmuuttajia – – ”

Kotouttamistyössä päätettiin soveltaa samaa periaatetta kuin seudun vuoden 2007 strategiassa: seudullisen yhteistyön tulisi olla tulevaisuudessa tiivistä ja selkeärakenteista.²⁰¹

¹⁹⁸ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

¹⁹⁹ Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010: 34.

²⁰⁰ Kruunupyyn hallintopäällikkö Inger Björn, haastattelu 13.9.2017.

²⁰¹ Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010: 38–43.

4.4. Yhteistoiminta kotouttamistyössä Pietarsaaren seudulla

Pietarsaaren seudun kuntien kotouttamisyhteistyö koostuu kolmesta eri osasta. Ensinnäkin kotouttamispalveluiden järjestäminen yhteistyössä perustuu kuntien väliseen *yhteistyösopimukseen*. Uusin sopimus on vuodelta 2016. Sopimuksen mukaan Pietarsaaren kaupunki toimii vastuukuntana kotouttamispalveluiden järjestämisessä ja kotouttamisyksikkö toimii Pietarsaaren kuntakonsernin alaisuudessa kaikkien kolmen kunnan laskennallisten korvausten sekä hankerahoituksen turvin. Toisekseen yhteistyöhön kuuluu kolmeksi vuodeksi tehty *sopimus* ELY-keskuksen kanssa *kiintiöpakolaisten vastaanotosta*²⁰². Kolmas osa yhteistyöstä on pääasiassa kotouttamiskoordinaattorin ohjauksella ja johdolla toimivat *yhteistyöverkostot*. Tärkein näistä verkostoista on kotouttamisen työryhmä, johon kuuluu kustakin kunnasta yksi kotouttamispalveluihin perehtynyt edustaja sekä kotouttamiskoordinaattori. Tärkeä yhteinen arvo kotouttamistyössä on ollut, että saadaan kaikista tahoista irti se hyöty, mitä he voivat kotouttamiseen tuoda ja vältetty päällekkäisen työn tekemistä. Rakennettu malli on juuri Pietarsaaren seudun kokoon ja volyymiin sopiva.²⁰³

4.4.1. Sopimus kotouttamistyön hoitamisesta

Kotouttamispalveluiden järjestäminen yhteistoimintana Pietarsaaren seudulla pohjautuu kuntalain 54 §:n mukaan tehtyyn sopimukseen viranomaistehtävän hoitamisesta (*samarbetsavtal om integrationstjänster*). Kyseessä on kaikkien yhteistoimintakuntien välinen

²⁰² Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2014; Sopimus kiintiöpakolaisten vastaanotosta Pietarsaaren seudulle 2014–2016. Vanhassa vuosien 2014–2016 sopimuksessa sovittuja asioita olivat muun muassa kiintiöpakolaisten määrä, kiintiöpakolaisten vastaanoton järjestäminen, palveluiden järjestämisestä, yhteydenpidosta ja yhteistyön tekemisestä eri viranomaisten ja kuntien kanssa, neuvonannosta, tietojen antamisesta, ilmapiirin muokkaamisesta, lakisääteisten korvausten hakeminen, työskentely hyvän kotoutumisen saavuttamiseksi yhteiskuntaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Sopimuksessa on määritelty monia muitakin asioita. Sopimuksessa kerrotaan kotouttamisyksikön perustamisesta ja koordinaattorin palkkaamisesta. Lisäksi sopimuksessa mainitaan yhteistyölautakunnan toiminta ja muiden työryhmien perustamisen mahdollisuudesta tarpeen mukaan. Sopimuksesta selviää myös, että valmistava opetus kouluikäisille järjestetään ja rahoitetaan kuntakohtaisesti. Kuntien välillä muuttavien oppilaiden kustannuksia koskien kunnat laativat erilliset sopimukset. Muuten toimintaa varten laaditaan vuosittaiset toiminta- ja taloussuunnitelmat. Tämä sopimus on tullut voimaan silloin kun jokainen kunnanhallitus on sen hyväksynyt.

²⁰³ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

sopimus, jonka mukaan alueellisen kotouttamistoiminnan ylläpitäjä on Pietarsaaren kaupunki²⁰⁴. Pietarsaari sitoutuu huolehtimaan kotoutumislaisissa määrätyistä kotouttamista edistävistä tehtävistä ja toimista osana kunnallisia peruspalveluita²⁰⁵. Uusin sopimus on muokattu vuosien 2014–2016 yhteistyösopimuksesta kiintiöpakolaisten ottamisesta seudulle²⁰⁶. Kiintiöpakolaismäärät ovat tosin nykyään erikseen sovittava asia. Sopimuksessa on seitsemän kohtaa: sopimuksen osapuolet, sopimuksen tavoitteet tai päämäärä, toiminnan perusteet, yhteistyöorganisaatio, talous, rahoitus ja kustannusten jakaminen, sopimuksen ja kustannusten seuranta sekä sopimuksen hyväksyminen, voimassaolo ja sopimuksesta irtisanoutuminen²⁰⁷.

Sopimuksen arvot ja tavoitteet perustuvat kotoutumislain 29 §:stä tuleviin, paikallisen kotouttamistyön arvoihin. Kuntien ja muiden paikallisviranomaisten järjestämien palveluiden tulisi tukea kansainvälistymistä, yhdenmukaisuutta, yhdenvertaista kohtelua sekä edistää positiivista kanssakäymistä eri kansanryhmien välillä. Tavoitteena on myös edistää hyviä etnisiä suhteita, keskusteluyhteyttä kulttuurien välillä sekä maahanmuuttajaryhmien osallisuutta sekä tukea heidän mahdollisuuttaan ylläpitää oma kieltään ja kulttuuriaan. Näitä asioita edistetään erityisesti yhteisesti laaditun ja neljän vuoden välein uusitun kotouttamisohjelman pohjalta. Sopimuksessa on myös kerrattu kotoutumislain perusteella määritelty maahanmuuttajan käsite sekä perusteet, joilla palveluihin oikeutetut on määritelty.²⁰⁸

Sopimuksen toteutumista arvioidaan vuosittaisessa neuvottelussa toukokuussa. Jos tässä kokouksessa tulee esille muutoksia, jotka vaikuttavat olennaisesti sopimuksessa sovittuun tai kustannusten jakautumiseen, tehdään asioista uusi sopimus. Sopimus on astunut voimaan, kun se on hyväksytty kussakin kunnanhallituksessa tai –valtuustossa ja on voimassa toistaiseksi. Kukin sopimusosapuoli voi irtisanoa sopimuksen kuuden kuukauden

²⁰⁴ Pietarsaaren kaupunginhallituksen pöytäkirja 14.9.2014.

²⁰⁵ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

²⁰⁶ Sopimuksen on aikoinaan muokannut edellisestä yhteistyösopimuksesta kotouttamisyksikön silloinen kotouttamiskoordinaattori Eva-Maria Emet. Pietarsaaren kaupungin henkilöstöjohtaja Eva Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²⁰⁷ Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista.

²⁰⁸ Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista 2016.

varoitusajalla. Sopimuksen on allekirjoittanut jokaisesta kunnasta kaksi edustajaa: kaupungin- tai kunnanjohtaja sekä kunnan tai kaupungin edustaja kotouttamisen työryhmässä.²⁰⁹

Sopimuksen osapuolet sitoutuvat kaikki yhdessä kehittämään ja tehostamaan kotoutumista edistäviä palveluita²¹⁰. Pietarsaaren kaupunki toimii kuitenkin vastuukuntana ja huolehtii pääasiallisesti kaikkien seudun kuntien kotouttamistoiminnasta²¹¹. Sopimuksen mukaan Pietarsaaren kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvat:

- 1) neuvonta, tuki, palvelut ja ohjaus kotoutumisasioissa
- 2) pakolaisten vastaanotto sekä kotouttamistoiminta
- 3) koordinointi ja yhteistyö ulkopuolisten yhteistyökumppaneiden kanssa kotouttamisasi-
oissa
- 4) palveluiden järjestäminen sekä perusturvan takaaminen (korkeintaan kolmeksi vuo-
deksi) ja
- 5) lakisääteisten korvausten hakeminen.

Näiden tehtävien mukaiset palvelut muut kunnat siis ostavat Pietarsaaren kaupungilta, jolle kuuluu järjestämisvastuu. Tehtävä on toteutettu Pietarsaaren sijoittuvan, mutta kaikissa seudun kunnissa toimivan kotouttamisyksikön kautta.²¹² Yhteistyön ulkopuolelle eli kuntien oman järjestämisen varaan jäävät pääasiassa vain valmistavan opetuksen järjestäminen ja päivähoito²¹³. Sen lisäksi ovat maahanmuuttajat tietenkin oikeutettuja myös muihin kunnan tarjoamiin palveluihin kuten muutkin kunnan asukkaat.²¹⁴ Joiltakin osin kotouttamisyksikön palvelut on suunnattu pääasiassa kiintiöpakolaisille, eikä kaikille maahanmuuttajille esimerkiksi järjestetä kalustettua asuntoa heidän saapuessaan. Työn,

²⁰⁹ Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista 2016.

²¹⁰ Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista 2016.

²¹¹ Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017.

²¹² Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista 2016.

²¹³ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017. Mm. neuvolapalvelut. Tosin näitäkin palveluita on järjestetty myös yhteistyössä kuljetusten avulla.

²¹⁴ Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017; Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

opiskelujen ja perhesiteen perusteella tulleet henkilöt ovat selkeämmin kuntien peruspalveluiden käyttäjiä, vaikka voivatkin käyttää myös monia kotouttamispalveluita kuten kotouttamisporttia.²¹⁵

4.5. Kotouttamisyksikkö

Pietarsaaren seudun kotouttamisyksikön päätehtävä on maahanmuuttajien kotouttaminen yhteiskuntaan ja se on perustettu kaikkien maahanmuuttajien palvelemiseksi. Yksikkö toteuttaa sille asetettua tehtävää kehittämällä palveluketjuja maahanmuuttajia varten sekä varmistamalla, että yksikön ja sen yhteistyökumppaneiden toimet täydentävät toisiaan ja edistävät samoja päämääriä. Yksikön tulee olla esteetön ja tarjota hyvää tiedotuspalvelua, kotouttamisprosessia tukevaa ohjausta ja kotouttamispalveluja sekä tukea työttömien maahanmuuttajien tietä työelämään. Yksikön tehtäviä ovat muun muassa monista erisyistä tulleiden maahanmuuttajien tiedottaminen erilaisista asioista, pakolaisten vastaanotto, ryhmä- ja teematoiminta sekä sidosryhmäyhteistyö²¹⁶. Kotouttamisyksikön tehtävien ja tavoitteiden perusteet on kirjattu yhteistyösopimukseen. Keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on sopeutettava kulloinkin käytössä oleviin varoihin.²¹⁷

Yksikössä toimii kotouttamiskoordinaattori, yksi sosiaalityöntekijä, kuusi ja puoli kotouttamistyöntekijää (yksi kotouttamisohjaaja toimii puolet ajasta tulkkina) sekä vaihtuvat projektityöntekijät. Useampi työntekijä samassa yksikössä mahdollistaa sen, että esimerkiksi kriisitapauksissa on tarpeen mukaan mahdollista lähettää riittävä määrä henkilökuntaa siihen kuntaan, missä apua tarvitaan.²¹⁸ Yksikön yhteydessä toimiva kotouttamisportti on kaikille maahanmuuttajille tarkoitettu neuvontapiste. Se on auki joka arkipäivä ja palvelua saa englanniksi, ruotsiksi tai suomeksi. Portti sijaitsee Pietarsaaressa ja sillä on sivutoimipisteet Kruunupyssä ja Uudessakaarlepyssä.²¹⁹ Portissa on töissä yksi ohjaaja,

²¹⁵ Luodon kunnan hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017. Ks. lisätietoa seuraava luku.

²¹⁶ Pietarsaaren kaupunki 2016c. Tavoitteena on tarjota mahdollisimman matalalla kynnyksellä ja helpolla saatavuudella palveluita. Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

²¹⁷ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²¹⁸ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²¹⁹ Pietarsaaren kaupunki 2017.

joka vastaa sen toiminnasta. Kotouttamisyksiköllä on myös sopimus maistraatin kanssa siitä, että kun seudulle muuttaa henkilö, jonka äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi, tulee heille siitä tieto. Näille muuttajille lähetetään kirje, jossa tarjotaan kotouttamisportin palveluita. Suomen Punainen Risti on kotouttamisyksikölle tärkeä yhteistyökumppani ja se huolehtii muun muassa kiintiöpakolaisten asuntojen kalustamisesta ja heidän kauttaan saadaan ystävyyserheitä.²²⁰

Vuonna 2017 yksikössä on ollut kaksi projektityöntekijää, joista toinen on jo lopettanut ja toinen toimii edelleen Bra start i Österbotten -hankkeessa²²¹. Yksikössä on aloittanut kesäkuussa 2017 palveluohjaaja, jonka tehtävät liittyvät TE-toimiston palveluja täydentäviin urapalveluihin. Hän keskustelee kotouttamisyksikön asiakkaiden kanssa heidän opinto- ja uravalinnoistaan ja neuvoo heitä näissä asioissa tarkoituksenaan tarjota yksilöllistä tukea. Palveluohjaaja on ollut myös mukana luomassa mentorointijärjestelmää, jossa työelämässä olevat maahanmuuttajat alkavat mentoreiksi työelämään vasta pyrkiville maahanmuuttajille ja tarkoitus on myös luoda elinkeinoelämän toimijoiden yhteistyöverkosto.²²²

4.5.1. Kotouttamiskoordinaattori

Kotouttamisyksikön toimintaa on johtanut kotouttamiskoordinaattori huhtikuusta 2014 lähtien²²³. Kotouttamiskoordinaattori johtaa kotouttamisyksikön toimintaa varsinaisessa kotouttamistyössä. Hänellä on kokonaisvastuu kotouttamistoiminnan johtamisesta sekä

²²⁰ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017. Portti tarjoaa muun muassa kartoitusta työelämään, koulutusta työelämää varten, kertoo miten toimia kun passi umpeutuu, miten hankitaan ajokortti, miten vanhan todistuksen perusteella, joka ei ole Suomessa virallinen, haetaan yliopistoon ja neuvoo missä palvelut sijaitsevat. Uusille tulijoille tarjotaan alkukaroitusta: selvitetään tavoitteet ja miten pärjätä seudulla. Selvitetään miten heitä voidaan auttaa esimerkiksi ammatillisissa tavoitteissaan. Yksinkertaisesti: mitkä ovat kotouttamisen polut heille

²²¹ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017; Yksikössä toimii sosiaalityöntekijä, koska sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 8 § edellyttää että jokaisella erityistukea tarvitsevalle tulee olla oma sosiaalityöntekijä. Bra Start i Österbotten -ESR rahoitteinen hanke - luomaan yhteinen pohjoismainen kotouttamisen malli, joka vakiinnuttaisi ja turvaisi työtä myös maakuntauudistuksessa.

²²² Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

²²³ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

koordinoinnista seudulla. Tähän tehtävään kuuluu myös toimivien yhteistyömallien organisointi ja kehittäminen muiden yhteistyökumppaneiden kanssa.²²⁴ Kotouttamiskoordinaattorin tehtäviin kuuluu myös yhteydenpito ja -ottaminen monenlaisiin muihin yhteistyökumppaneihin esimerkiksi kiintiöpakolaisten saapumisen yhteydessä. Tällaisia tahoja ovat muun muassa sivistystoimi, terveydenhoitoalan ihmiset sekä aikuiskoulutuskeskukset. Hän myös tarjoaa tietoa kiintiöpakolaisten sijoittamisen yhteydessä toiveena matalakynnyksinen yhteydenpito eri tahoihin. Hänen tehtäviinsä kuuluu tarvittaessa antaa tietoja kuntien johdolle ja yhteistyölautakunnalle kotouttamistyöstä.²²⁵ Kotouttamiskoordinaattorille on myös myönnetty valtuudet antaa kuntapaikat myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneille turvapaikanhakijoille²²⁶.

Kotouttamiskoordinaattorin tehtävä on myös erityiskustannusten piiriin kuuluvan rahoituksen hakeminen ELY-keskuksilta. Tämä on aikaa vievä ja erityisosaamista vaativa tehtävä sekä suuri helpotus kunnille, kun rahoitusta ei tarvitse kaikkien kuntien hoitaa erikseen omien työntekijöidensä kautta. Yhteensä erityiskorvaussopimuksia on 240 kappaletta 240:lle asiakkaalle. Heidän korvausten piiriin kuuluvat kulunsa tulee selvittää ja laskuttaa ELY-keskukselta. Toisaalta kotouttamiskoordinaattorin tehtäviin kuuluu myös muiden kotouttamiskorvausten hakeminen ja koordinaattori tarkistaa, että laskennalliset korvaukset tulevat oikein, sillä ne maksetaan automaattisesti²²⁷. Koordinaattori on myös

²²⁴ Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista 2016.

²²⁵ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017. ”*Jos esim Jepualle tulee perhe niin hänen täytyy olla Jepuan kunnan kanssa taikka Jepuan kylän kanssa yhteydessä että järjestää info-tilaisuuksia, perheystävän kurssit Punaisen ristin kanssa antaa kouluun, päiväkotiiin infoa tietoa, käy jopa koululaisia informoimassa jos heidän koulussaan ei ole aiemmin ollut maahanmuuttajia. Opettajille pitää valaistusta, sosiaali- ja terveydenhuoltapuolelle, lastenneuvolat. moni kyllä yhteistyökumppani kehunut, että nyt me tiedetään missä mennään, että he informoivat meitä ja he infomoivat meitä.*”

²²⁶ Kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017; Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017. Kuntapaikka tarkoittaa sitä, että joku kunta ottaa henkilön vastaan ja hän saa sieltä asunnon. Maahanmuuttovirasto 2017b.

²²⁷ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017. Koordinaattori hakee myös hankerahoitukset ja SYLVIA-rahastobonukset.

tehnyt töitä kotouttamisen onnistumista kuvaavien avainlukujen etsimisessä²²⁸. Kotouttamiskoordinaattorin asema kotouttamispalveluiden järjestämisessä on merkittävä paitsi kotouttamisyksikön johdossa myös verkostomaisen yhteistyön ylläpitäjänä²²⁹.

4.6. Rahoitus ja organisaatio

Kotouttamisyksikkö on ennen kuulunut sosiaali- ja terveystieteiden virastoon²³⁰. Sitten yksikkö on siirretty kahdesti. Ensin se siirrettiin pois sosiaali- ja terveystieteiden viraston alaisuudesta. Tähän syynä oli, että kotouttamispalveluiden ei haluttu keskittyvän sosiaalipalveluihin. Kotouttamisen tarkoitus ei ole kotouttaa sosiaalipalveluiden käyttäjiä vaan niistä pois. Lisäksi laki muuttui pelkästä kiintiöpakolaisten kotouttamisesta kaikkien maahanmuuttajien kotouttamiseen, joten laajempialaisuuden mahdollistava yksikkö oli tarkoituksenmukaisempi.²³¹ Kunnallisten sosiaalipalveluiden merkitys kotouttamisessa on siten kaventunut, kun toimeentulotuki on siirretty Kelaan. Tämän siirron yhteydessä yksikön sosiaalityöntekijöiden tehtäväkuva tarkastettiin.²³² Vaikka merkitys edelleen säilyy täydentävien ja ennaltaehkäisevien palveluiden muodossa, on kotouttamispalveluilla silti monia paljon tärkeämpiäkin yhteistyökumppaneita²³³.

Kotouttamistoiminta on ollut vuodesta 2015 alkaen Pietarsaaren kaupunginkanslian alaisuudessa toimiva sosiaalihuollon erillinen toimintayksikkö. Yhteistyöorganisaatio ja sen henkilöstö siirretään sopimuksen myötä Pietarsaaren konsernihallinnon alaisuuteen. Ko-

²²⁸ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017. Esimerkkejä avainluvuista: Työttömyys, koulupaikat, kuinka nopeasti kunta tarjoaa koulupaikkaa, kuinka hyvin oppii kielen, kuinka moni jatkaa toisen asteen koulutukseen kielikurssin jälkeen. Onko tarjolla kotouttamista ruotsiksi ja suomeksi ja kuinka hyvin, kuinka pitkä odotus kielikurssille, kuinka hyvin TE-toimisto palvelee kotouttamiskoulutuksen ensimmäisen vaiheen ja kuinka hyvin kunta pystyy sen jälkeen tarjoamaan palveluita.

²²⁹ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

²³⁰ Pietarsaaren kaupunginhallituksen pöytäkirja 14.9.2014; Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²³¹ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017; Uudenkaarlepyyn kaupunginsihteeri Tomas Knuts, haastattelu 29.9.2017.

²³² Pietarsaaren kaupunginhallituksen pöytäkirja 14.9.2014; Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²³³ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

touttamisyksikkö toimii Pietarsaaren kaupunginsihteerin ja kaupunginvaltuuston alaisuudessa.²³⁴ Sitten sopimuksen laatimisen jälkeen kotouttamisyksikkö on siirtynyt henkilöstöosaston alaisuuteen, kun edellisestä kotouttamiskoordinaattorista Eva-Maria Emetistä tuli henkilöstöpäällikkö. Koska hän on erittäin perehtynyt kotouttamisalan toimintaan, pidettiin sitä järkevimpänä, että kotouttamisyksikkökin kuuluu hänen johtamaansa yksikköön kuntakonsernissa.²³⁵

Pietarsaari toimii hallinnollisena keskuksena ja sillä on myös sopimuksessa mainituissa asioissa päätösvalta. Kotouttamisyksikköön ja sen henkilöstöön sovelletaan samaa hallintosääntöä, henkilöstöpolitiikkaa sekä muita sääntöjä ja ohjeita kuin muihinkin kaupunkikonsernin työntekijöihin.²³⁶ Todellisuudessa kuitenkin kaikista asioista sovitaan yhdessä. Asioista keskustellaan kotouttamisen työryhmässä ja merkittävät päätökset tehdään jokaisen kunnan edustajien yksimielisellä päätöksellä. Käytännön toteutus tapahtuu useimmiten sitten joko kotouttamisyksikössä tai jossain Pietarsaaren kaupunkikonsernin toimintaprosessissa. Esimerkiksi uuden henkilöstön palkkaamisen suhteen henkilöstöpäällikkönä toimiva Eva-Maria Emet tekee kaupungin organisaatiossa virallisen päätöksen henkilöstön palkkaamisesta.²³⁷

Pietarsaari ylläpitää palveluita ja laskuttaa yhteistoimintakuntia kotouttamistyöstään. Rahoitus on ennen jaettu kuntien pakolaismäärien mukaan, mutta peruste on sittemmin muutettu maahanmuuttajamäärien mukaisiksi.²³⁸ Kotouttamisyksikkö muodostaa itsenäisen ja erillisen taloudellisen yksikön ja siitä on mahdollista antaa lausunto talousarviota ja -suunnitelmaa valmisteltaessa. Kaupunginhallitus määrittelee yksikön budjetin. Niistä kustannuksista, mitkä laskutetaan sopimuskunnilta, annetaan läpinäkyvä sekä avoin selitys. Kustannukset jaetaan kuntien välillä kuntien maahanmuuttajamäärien mukaan joka joulukuun viimeisenä päivänä. Korvaukset pannaan maksuun kuukausittain tai vähintään kymmenen kertaa vuodessa.²³⁹ Yksikön rahoitukseen käytetään kunnan saamaa korvausta

²³⁴ Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista 2016.

²³⁵ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²³⁶ Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista 2016.

²³⁷ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²³⁸ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017; Sopimus kiintiöpakolaisten ottamisesta Pietarsaaren seudulle 2014–2016.

²³⁹ Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista 2016.

kiintiöpakolaisista ja turvapaikanhakijoista. Yksikön palveluita tarjotaan kuitenkin muillekin kuin näille maahanmuuttajaryhmille, joten EU-rahoitus ja muu hankerahoitus ovat myös merkittäviä tekijöitä toiminnan rahoituksessa. Koko yksikön toiminta on tarkoitussuhteista näillä ulkopuolisilla rahoituslähteillä.²⁴⁰

Kruunupyyn kanssa tilanne on hieman erilainen kuin muiden kuntien kanssa. Kotouttamisyksiköllä on Kruunupyyn kanssa sopimus sosiaalipalveluiden ostamisesta sosiaalityöntekijältä, joka on Kruunupyyn palkkalistoilla. Kruunupyy kuuluu maantieteellisesti Pohjanmaahan, mutta siellä on päädytty tekemään sosiaalipalveluiden järjestämisessä yhteistyötä Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskityksen, Soiten, kanssa. He eivät kuitenkaan ole halunneet tehdä kotouttamispalveluiden suhteen yhteistyötä Soiten kanssa, koska silloin kotouttaminen olisi tehtävä suomeksi. Tämä ei olisi järkevää, sillä kunnassa mm. ei ole suomenkielisiä kouluja. Nyt tilanne Kruunupyyn kanssa on muuttunut siten, että vuoden 2017 alusta lähtien kiintiöpakolaismäärä otetaan joka vuosi uudelleen käsittelemään Kruunupyyn kunnanvaltuustossa.²⁴¹ Kotouttamisyksiköllä on myös Pietarsaaren, Luodon, Uudenkaarlepyyn ja Pedersören yhteisen sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskityksen kanssa sopimus sosiaalipalveluiden ostamisesta.²⁴²

4.7. Verkostoyhteistyö

Kotouttamisyksiköllä on monia tärkeitä yhteistyötahoja kuten SPR, seurakunnat, Kela, TE-toimisto, ala- ja yläkoulut, kielikoulutuksen järjestäjät (Yrkesakademin, työväenopistot), sosiaali- ja terveydenhuolto sekä elinkeinoelämä. Osittain kotouttamisen yhteistyötä koordinoidaan seudulla myös kotouttamisyksikön alaisuudessa toimivilla, kotouttamiskoordinaattorin luotsaamilla monipuolisilla verkostoilla. Kotouttamiskoordinaattori kut-

²⁴⁰ Pietarsaaren kaupunginhallituksen pöytäkirja 14.9.2014.

²⁴¹ Sosiaalityöntekijä käy kerran viikossa myös muualla seudulla töissä. Kruunupyyn hallintopäällikkö Inger Bjön, haastattelu 13.9.2017. Pietarsaaren henkilöstöjohtaja Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017

²⁴² Pietarsaaren henkilöstöjohtaja Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

suu verkostotapaamiset koolle, kirjaa sovittuja asioita ja muilla tavoin huolehtii ja ylläpitää verkostojen toimintaa. Verkostoja toimii moneen suuntaan.²⁴³ Esimerkki verkostojen kautta saavutettavista hyödyistä on, että jos seudulle on tulossa kiintiöpakolainen, jolla on tarvetta erityisavustukselle, voidaan hänelle jo saapumisesta lähtien hankkia tarvittavat apuvälineet vammaispalveluista yhteistyöverkoston kautta²⁴⁴. Uusi verkosto on maahanmuuttajaportti, jonka tarkoituksena on tuoda yhteen kaikki projektitutkijat, jotka tekevät maahanmuuton kanssa töitä. Tarkoitus on erityisesti se, että projektit eivät tekisi päällekkäistä työtä vaan pyrkisivät täydentämään toisiaan. Maahanmuuttajaneuvosto on tällä hetkellä kehitteillä. Sen tarkoituksena on tulevaisuudessa saada maahanmuuttajien asiakasnäkökulmaa palveluiden järjestämiseen.²⁴⁵ Kussakin verkostossa on edustajia kaikista kunnista lukuun ottamatta kunnittaisia monitoimijaisia yhteistoimintaverkostoja, joiden tarkoitus on kerätä kunkin yksittäisen kunnan omia asiantuntijoita ja työntekijöitä tutkimaan mahdollisuuksia yhteistyön tekemiseen.

Tärkein yhteistyöverkostoista on kuntien välinen työryhmä, joka koostuu viranhaltijoista, joiden työalaan kotouttaminen kuuluu²⁴⁶. Kunnat valitsevat omat edustajansa ryhmään. Edustajat työryhmään on valittu osittain sen perusteella, että henkilö on tehnyt aikaisemminkin töitä liittyen maahanmuuttoon, tai siksi, että tämä tehtävä on kuulunut edellisellekin viranhaltijalle. Syy saattaa olla myös näiden kahden yhdistelmä. Yleensä edustajia on joko yleishallinnosta tai koulutusosalta.²⁴⁷ Työryhmä kokoontuu kerran kuussa ja siellä

²⁴³ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017. Seudulla toimii moniammatillinen verkosto, jonka tehtävänä on keskustella erityisesti maahanmuuttajien terveyteen liittyvistä erityiskysymyksistä. Vapaaehtoisten verkostossa tavataan maahanmuuttajien kanssa vapaaehtoistyötä tekevien tai siitä kiinnostuneiden järjestöjen ja organisaatioiden kanssa. Lisäksi on maahanmuuttoasioiden alueellinen monialainen verkosto, toisen asteen kouluttajien verkosto ja ylä- ja alakoulujen verkostot. On myös olemassa kunnittaiset monitoimijaiset yhteistyötoimijaverkostot. Tällainen yhteistyökokous on pidetty muun muassa Uudessakaarlepyyssä. Näissä tapaamisissa sen tietyn kunnan toimijat kootaan yhteen, että nähtäisiin, mitä yhteistä voisi keksiä ja millaisia ideoita voisi olla maahanmuuttotyön kehittämiseen.

²⁴⁴ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017. Muita tahoja ovat mm. lastensuojelu ja mielenterveyspuoli.

²⁴⁵ Tähän liittyen kotouttamisyksikön yhteydessä on käynnissä, kuten aiemmin mainittu, kotouttamiskoordinaattorin johdolla toimiva projekti.

²⁴⁶ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

²⁴⁷ Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2016. Eva-Maria Emet oli ennen kotouttamiskoordinaattori. Carola Löf oli tehnyt aiemmin töitä maahanmuuttoon liittyen, kuten myös Inger Bjön. Tosin Ingerin kohdalla tehtävä kuului myös valmiiksi virkaan. Johan Storbjörkin kohdalla oli tehtävä kuulunut jo edellisellekin viranhaltijalle, mutta maahanmuuttoasiat liittyvät muutenkin hänen tehtäviinsä johtamallaan koululla toimivan valmistavan opetuksen ryhmän kautta.

keskustellaan asioista enimmäkseen yleisellä tasolla. Keskusteluun nousee muun muassa se, millainen tilanne on tulevien asiakkaiden osalta, millaisia asiakkaita ja mahdollisia korvausasioita tuodaan esille sekä tehdään päätöksiä ja linjauksia kotouttamistyön suhteen. Tärkeintä tämän verkoston toiminnassa on saada riittävän tiheä vuoropuhelu kuntien välille. Kotouttamisyksikössä hoidetaan sopimuksen mukaisia tehtäviä ja asetetaan tavoitteita. Työryhmässä niiden toteutumista seurataan²⁴⁸:

” – he seuraavat kävijämääriä ja osittain myös on tehty näitä asiakaskyselyjä, tyytyväisyyskyselyjä ja tietysti tämä taloudellinen tilanne missä nyt mennään, että onko haettu korvauksia niin kuin olisi pitänyt ja kuinka paljon tullut ja millaisia kustannuksia on mennyt ja seuraa että kaikki kiintiöpakolaiset ovat tulleet, joille on tarjottu paikkaa. – ”.

Kuntalain 8 §:n mukaan kuntien on valvottava sopimuksella siirrettyjen palveluiden toteutumista eli palvelujen laatua ja määrää sekä sitä, toteutuvatko ne vaatimusten ja tarpeen mukaisesti. Pietarsaaren seudun tapauksessa tämä on toteutettu tässä kuntien välisessä kotouttamisen työryhmässä. Esimerkki sellaisesta päätöksestä, jossa tällä yhteistyöverkostolla on merkittävä vaikutusvalta, on päätös siitä, kuinka monta kiintiöpakolaista seudulle otetaan²⁴⁹. Heidän kauttaan menee myös päätös siitä, osallistutaanko johonkin projektiin yhteisrahoituksella. Lisäksi Pietarsaareissa pidettiin kesällä 2016 kesäkoulu, jonka pitämisestä tehtiin päätös kotouttamistyöryhmässä. Päätösehdotuksia tekevät sekä kotouttamiskoordinaattori että muut ryhmän jäsenet.²⁵⁰

Kuntien edustajat vievät tarvittaessa eteenpäin kotouttamispalveluihin liittyviä asioita kuntiin, mutta tämä on melko harvinaista. Kunnilla ei ole juurikaan yhteyksiä kotouttamisyksikköön. Yleensä tällainen asia on ollut juurikin seudulle otettavien kiintiöpakolaisten määrästä päättäminen.²⁵¹ Kunnista on lähtenyt myös päätös suhtautua positiivisesti oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen. Kunnissa arvioidaan talousarvion käsittelyn yhteydessä yksikön toimintaa ja tähän yhteistyöhön sitoutumisen kustannuksia sekä kuukausittain tulevat kustannukset, jotka kunta maksaa yksikköön²⁵².

²⁴⁸ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²⁴⁹ Kruunupyyn hallintopäällikkö Inger Bjön, haastattelu 13.9.2017.

²⁵⁰ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²⁵¹ Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017.

²⁵² Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017.

4.8. Yhteistyön hyvät puolet

Yhteistyön tekeminen seudulla kotouttamispalveluiden järjestämiseksi nähdään pääasiassa positiivisena asiana. Yhteistyö on pohjustettu jo ensimmäisestä kotouttamisohjelmasta lähtien yhteisiin käsitteisiin ja arvoihin. Esimerkiksi kotouttaminen ei ole yksiselitteinen termi, mutta kun se on yhteisesti määritelty, on sen edistämiseksi paljon helpompaa alkaa tehdä töitä.²⁵³ Kotouttamistyö Pietarsaaren seudulla on laadukasta ja prosessit ovat onnistuneita. Kotouttamisen suhteen tiedetään, miten toimitaan. Asioista kommunikoidaan ja toimintaa profiloidaan.²⁵⁴ Tärkeää on ollut kaikkien resurssien yhteinen kohdentaminen²⁵⁵. Se on mahdollistanut sellaisia asioita kuin neuvontapisteen perustamisen ja kotouttamisportin avaamisen, sekä muut paikalliset erikoisuudet, kuten aikuisille järjestetyn kesäkoulun ja lasten kesäleirin²⁵⁶. Toisaalta suuri etu on myös ollut palveluprosessien jatkuvuus alueella liikuttaessa. Samat sosiaalityöntekijät ja samat kotouttamisohjaajat tekevät töitä koko alueen laajuisesti²⁵⁷.

Kotouttaminen on pitkä ja monista eri tekijöistä koostuva prosessi, joka vaatii työntekijältä erityisosaamista. On erittäin suuri vahvuus, että koko seudun kotouttamistyöntekijät ovat kaikki samassa yksikössä. Tällöin he pääsevät kehittymään työssään kaikki saman johtajan alaisuudessa ja kartuttamaan toistensa osaamista vertaistuen sekä koulutusten kautta. Toinen vaihtoehto olisi, että kukin kunta järjestäisi palvelut itse ja joutuisi palkkaamaan erillisen henkilön, joka huolehtisi tehtävästä mahdollisesti muiden töiden ohella. Toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen ei toteutuisi enää samalla tavalla kuntien ollessa yksin.²⁵⁸ Erityisosaamisesta ja sen hyödyntämismahdollisuuksista hyvä esimerkki on muun muassa kotouttamisyksikössä toimiva sosiaalityöntekijä, jolla on vuosikymmenien kokemus maahanmuuttajatyöstä. Jos kaikkien kuntien kotouttamispalveluita ei olisi kes-

²⁵³ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

²⁵⁴ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017.

²⁵⁵ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017. Uudenkaarlepyyn kaupunginsihteeri Tomas Knuts, haastattelu 29.9.2017.

²⁵⁶ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017; Hembäckan koulun rehtori Johan Storbjörk 13.9.2017.

²⁵⁷ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

²⁵⁸ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017; Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017.

kitetty samaan yksikköön, ei olisi hänen ammattitaitonsakaan enää muiden käytettävissä.²⁵⁹ Erittäin merkittävä seuraus yhteistyöstä on, että se mahdollistaa 100 kiintiöpakolaisen vastaanottamisen alueelle ja monia muitakin yhteisrahoituksella saavutettuja asioita²⁶⁰. Kiintiöpakolaisten vastaanottomahdollisuuksiin vaikuttavat asuntotilanne sekä peruskoulua varten valmentavien opetusryhmien kokoon saamiseksi tarvittavat lapsimäärät. Pietarsaaren seudulla on tulijoiden kohdalla mahdollista harkita koko alueen tilannetta ja etsiä sieltä optimaalisin sijoituskohde kunkin kunnan tilanne huomioon ottaen.²⁶¹

Haastatellut korostivat kiintiöpakolaisten vastaanottoa ja muutenkin maahanmuuton edistämistä ja kotoutumisen tärkeyttä suhteessa Pohjanmaalla ja seudulla vallitsevaan työvoimapulaan²⁶². Ikäpyramideista kun näkyy väestön ikääntyminen ja alueelle muuttokin on tappiollista. Kotouttamisesta on tullut seudulla paljon positiivisia ja onnistuneita kokemuksia. Paikalliset suhtautuvat myös kotouttamistyöhön ja maahanmuuttoon pääasiallisesti positiivisesti tai ehkä ainakin neutraalisti²⁶³. Yleisen mielipiteen voisi ainakin sanoa olevan positiivinen kotouttamistyötä kohtaan.

Suhteessa yhteistyöhön ja sen rakentamiseen käytettyyn vaivaan olisi harmillista, jos tulisikin esimerkiksi koko Pohjanmaata koskeva kotouttamiskeskus. Palvelut siirtyisivät kauas niiden käyttäjistä ja asiakkaat joutuisivat matkustamaan niiden perässä.²⁶⁴ Kun kotouttamistoimintaa on Pietarsaaren seudulla kehitetty yhteistyönä näin kauan, ovat tehtävänkuvat ja muut kuviot selkeytyneet ja yhteistyö on sujuvaa ja tehokasta.

²⁵⁹ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017. Osaaminen ja ymmärrys maahanmuuttajien tulotilanteeseen, sosiaalisiin vaikeuksiin, erityisjuttuihin esim. häpeän tunteisiin, mitä on esim. kidutetuilla, jotka vaativat erityistä tukea ja terveydenhuollon palveluita jäisivät käyttämättä.

²⁶⁰ Hembäckan koulun rehtori Johan Storbjörk, haastattelu 13.9.2017; Uudenkaarlepyyn kaupunginsihtööri Tomas Knuts, haastattelu 29.9.2017.

²⁶¹ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

²⁶² Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017; Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2016.

²⁶³ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017; Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2016.

²⁶⁴ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Faktman, haastattelu 28.8.2017.

4.9. Yhteistyön kehittäminen

Haastatellut löysivät myös parantamisen varaa kotouttamispalveluiden järjestämisestä. Kotouttamiskoordinaattorin mukaan maahanmuuttajien osallisuutta olisi hyvä lisätä palveluiden toteuttamisessa²⁶⁵. Tämä onkin mahdollisesti toteutumassa, kun uusi maahanmuuttajaneuvosto pääsee kunnolla toimintaan. Palvelukuviot tarvitsisivat enemmän selkeyttä jota voisi saavuttaa esimerkiksi *Lean-ajattelun* kautta. Maahanmuuttajiin kohdistuu usein huonoa palvelunohjausta ja heitä ohjataan palvelusta toiseen. Näin tapahtuu muun muassa siitä syystä, että palveluiden tuottajat eivät koe osaavansa auttaa häntä asiakkaana juuri maahanmuuttaja-kontekstin vuoksi. Tavoitteena on erityisajattelun poistaminen ja prosessien selkeyttäminen. Myös yhteistyöverkostoille voisi määritellä selkeämmät tavoitteet ja tarkoitukset²⁶⁶. Työllisyyden lisäämiseksi voisi tehdä kattavammin töitä²⁶⁷.

Luodon kunnan edustaja nosti esiin tarpeen lisäinformaatiolle. Kaikki kunnan työntekijät, jotka tarvitsisivat tietoa maahanmuuttajista, eivät sitä saa käsiinsä niin hyvin kuin olisi tarve. Tällaisia tahoja ovat muun muassa koulut, päiväkodit, kuntalaiset sekä maahanmuuttajat itse. Kunnan työntekijöiden kanssa järjestetään jo kokoontumisia tiedottamista varten, mutta sellaista toimintaa voisi lisätäkin. Ongelmaksi on muodostunut se, että tiedotustilaisuuksien osanottajamäärät ovat olleet melko alhaiset, koska ihmiset eivät ole valmiita käyttämään aikaa osallistumiseen. Yhteydenottoja olisi hyvä järjestää myös yksikkötasolla. Lisätietoa tarvittaisiin sellaisista asioista kuin siitä mistä maahanmuuttajat

²⁶⁵ “--Maahanmuuttoneuvoston tai maahanmuuttoyhteistyö voisi toimia foorumina, missä he saisivat itse aidosti johtaa ja vetää sitä työtä. Heidät otettaisiin aidosti vaikuttamaan päätöstentekoon ja heidän kautaan laitetaan myös päätöksiä lausuntokierrokselle ja läsnäolo-oikeutta hallituksen kokouksissa, puheoikeutta. Aitoa demokratiaa. Milloin halutaan ihmistä aidosti kuulla--”

²⁶⁶ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017. Vaikka eri toimijoiden kokoaminen yhteen ja tekeillä olevien asioiden jakaminen on tärkeää, niin osa verkostojen toiminnasta voisi olla sitä, että ne toteuttaisivat jotain tiettyä tehtävää ja olisivat osaltaan kehittämässä sitä tehtävää työtä. Kirj. huom. Lean-ajattelu on tuottamattoman toiminnon poistamiseen perustuva johtamisfilosofia.

²⁶⁷ Pietarsaaren henkilöstöpäällikkö Eva-Maria Emet, haastattelu 26.9.2017; Hemackan koulun rehtori Johan Storbacka, haastattelu 13.9.2017. Emet toivoi kotoutumislain uudistuksen myötä toteutuvan korvausten hakemisen uudistumista, ettei kaikkia erityiskorvauksia haettaisi erikseen ja että laskennallisten korvausten hakeminen korjautuisi, sillä niiden maksamisen automatisoinnin jälkeen on niissä ollut paljon virheitä..

tulevat, kulttuurista ja siihen liittyvistä erityispiirteistä. Tietoa voisi lisätä myös ongelmista, joita voi ilmetä heidän taustastaan johtuen sekä siitä, miten käsitellä kulttuurisidonnaisista asioista tulevia erilaisia (ongelma)tilanteita.²⁶⁸

Kruunupyyn edustaja oli sitä mieltä, että yhteistyö voisi toimia paremmin, jos Kruunupyynkin liittyisi Pietarsaaren sosiaali- ja terveystieteiden alaisuuteen. Tällöin yhteistyö olisi vielä tiiviimpää ja tasavertaisempaa. On todella hyvä, että palveluketjut jatkuvat katkeamatta, vaikka maahanmuuttaja päättäisikin muuttaa paikkakuntaa seudun sisällä. Ongelmia saattaa kuitenkin muodostua siinä vaiheessa, kun maahanmuuttajat huomaavat, että kaikilla kunnilla ei olekaan täysin samat periaatteet erilaisista alkuvaiheen palveluista. Esimerkiksi se riippuu kunnasta, tarjotaanko kuntaan muuttavalle kiintiöpakolaiselle polkupyörä. Tällaiset asiat saattavat aiheuttaa sen, että maahanmuuttaja tuntee olonsa huijatuksi tai jopa haluaa muuttaa toiseen kuntaan. Tämä lisää omalta osaltaan jonkin verran kotouttamispalveluiden työtaakkaa palveluiden jatkuvuudesta huolimatta. Tällaisia ongelmia voitaisiin välttää mahdollisista yhteisistä päätöslinjoista keskustelemalla.²⁶⁹ Uudenkaarlepyyn edustaja pohti vastauksessaan Pietarsaaren roolin vastuukuntana olevan hieman epäselvää. Hän kuitenkin myönsi myös samassa yhteydessä, että jonkun kunnan on otettava vastuu.²⁷⁰

²⁶⁸ Luodon hallintojohtaja Carola Löf, haastattelu 26.9.2017.

²⁶⁹ Kruunupyyn hallintopäällikkö Inger Björn, haastattelu 13.9.2017.

²⁷⁰ Uudenkaarlepyyn kaupunginsihteeri Tomas Knuts, sähköpostivastaus 29.9.2017.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuntien toimintaa määrittävä peruslaki on kuntalaki, jonka tarkoitus on edistää kuntalais-ten itsehallinnon toteutumista sekä kuntien toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntien tehtävä on tuottaa asukkailleen riittävästi ja tehokkaasti palveluita. Kotoutumislaisissa on määritelty kuntien velvollisuudeksi kokonaisvastuu kotouttamispalveluista ja niiden yhteensovittamisesta. Kotouttamispalveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluita. Kotouttamispalvelut ja muut kotouttamisesta juontuvat oikeudet kuuluvat tulosyystä riippumatta kaikille maahanmuuttajille. Sitä, miten viranomaisten tulisi kotoutumista tukea, on pyritty määrittelemään tavoitteiden ja tarjottavien toimenpiteiden osalta.

Tutkimuksesta ilmenee, että tärkeinä pidettyjä arvoja ovat ainakin nopea palveluihin ohjautuminen, uuden kotimaan kielen oppiminen, muu koulutus ja näiden kautta työllistyminen samalla pitäen yllä omaa kulttuuria. Näitä asioita on nostettu esiin sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla hieman eri painotuksin. Kotouttamispalvelut, joita tutkimuksessa tarkasteltiin liittyvät erityisesti kotouttamisen alkuvaiheeseen ja pyrkimykseen saada maahanmuuttajan asiat etenemään mahdollisimman sujuvasti uudessa yhteiskunnassa. Kotouttamispalveluiden järjestämisvastuuseen kuuluu, että palvelut vastaavat maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita ja että niiden piiriin päästään tiettyjen vuosi- tai kuukausimäärien sisällä, kuten esimerkiksi kotoutumissuunnitelman laatimisen kolmen vuoden aikaraja. Vaikka tiettyjen rajojen sisällä kotouttamispalveluihin panostaminen on kunnan taloudellisesta tilanteesta kiinni, ovat tietyt palvelut pakollisia tarjota jokaiselle maahanmuuttajalle.

Tutkimuksessa käsitellään kotouttamispalveluiden järjestämistä yhteistoiminnassa. Yhteistoiminta kuntien välillä on Suomessa perinteinen tapa palveluiden järjestämiseksi ja yhteistoiminnassa järjestetyissä palveluissa liikkuu paljon kuntien varoja. Yhteistoiminta on yleistä, koska Suomeen ei ole haluttu Euroopan mallin mukaista aluehallintoa kuntien itsehallinnon suojelemiseksi ja kunnilla on todella iso vastuu julkisten palveluiden järjestämisessä. Yhteistoiminta palveluiden järjestämistapana on mahdollistettu sekä kuntalaisissa että kotoutumislaisissa. Kuntalaki on peruslaki, mutta jos erityislainsäädännössä on

määräys jostain asiasta, jää kuntalaki toiseksi. Kotouttaminen on kunnille määrätty tehtävä erityislainsäädännössä eli se kuuluu erityiseen toimialaan. Myös erityisen toimialan mukaiset tehtävät on mahdollista toteuttaa yhteistoiminnassa. Itse asiassa kotouttamisen yhteydessä kannustetaan, kotoutumista lähtien, yhteistoimintaan palveluiden järjestämiseksi ja koordinoimiseksi lähialueen toimijoiden kanssa. Varsinkin pienille kunnille tämä on suositus, niiden vähäisten maahanmuuttajamäärien vuoksi. Pienissä kunnissa on myös yksinkertaisemmat organisaatiot, mikä oletettavasti helpottaa yhteistyön tekemistä. Tämä pätee ainakin osittain Pietarsaaren seudulla, sillä Luodon ja Pedersören, alhaisempien maahanmuuttajamäärien kunnissa, yhteistyön merkitystä kotouttamistoiminnan mahdollistajana korostettiin.

Seudut ovat kahden tai useamman kunnan muodostamia työssäkäyntiin ja muihin yhdistäviin tekijöihin perustuvia alueita, joissa on sekä keskus että sen vaikutusalue. Pietarsaaren seutu on vahva talousalue ja Pietarsaaren kaupunki seudun keskus muun muassa kunnista suurimman asukasmäärän vuoksi. Seutukuntien muodostamiskriteerit ovat tehneet niistä luonnollisia yhteistoiminta-alueita. Pietarsaaren seudulla yhteistyötä on tehty laajalti jo useampi vuosikymmen seudun kehittämiseksi ja yhteisten asioiden ajamiseksi. Käytössä olevia yhteistyötapoja ovat esimerkiksi infrastruktuuripalveluiden parissa tehty yhteistoiminta, yhteinen sosiaali- ja terveystyövirasto sekä kunnallinen yhteistyölautakunta.

Yhteistyön perinne on kannustanut Pietarsaaren seudun kuntia järjestämään kotouttamispalvelut yhteistoiminnassa. Monet kuntia yhdistävät tekijät, kuten ruotsin kieli ja lyhyet etäisyydet, tekevät yhteistyön ensinnäkin mahdolliseksi. Toisekseen haastatteluissa ilmeni muita syitä, miksi juuri tämän toiminnan yhteistoiminta syventyi niin merkittävästi. Maahanmuutto on muodostunut tärkeäksi voimavaraksi seudulla vastaamalla työvoimapulaan. Alueella maahanmuuttoon suhtaudutaan positiivisesti sekä kuntalaisten että päättäjien tasolla muun muassa koska asukkailla on omien kokemusten myötä hyvät edellytykset ymmärtää eri kieltä puhuvia henkilöitä. Seudulle otettavien kiintiöpakolaisten määrä on merkittävä ja sinne on päätynyt maahanmuuttajia myös muun muassa vastaanottokeskustyösköiden ja korkeakoulujen kautta. Yhteistoiminnan kehittäminen aloitettiin, koska ajateltiin, että samankaltaisia ongelmia olisi tehokkaampaa ratkoa yhdessä yhteisillä voimavaroilla.

Kuntalaissa on annettu kuntayhteistyölle vaihtoehtoiksi yhteistoiminta kuntayhtymässä tai sopimuksenvarainen yhteistoiminta. Pietarsaaren seudulla kotouttamispalvelut järjestetään sopimuksenvaraisessa yhteistoiminnassa, sopimuksella viranomaistehtävän hoitamisesta. Tässä yhteistoiminnan muodossa yksi kunta ottaa vastuun tiettyjen, sopimuksella sovittujen palveluiden järjestämisestä yhden tai useamman muun kunnan puolesta. Palveluiden tuottaja on vastuukunta, mutta palveluita tuotetaan myös muiden sopimuskuntien hyväksi. Vastuukunta on palveluiden tuottaja ja sen tulee huolehtia muun muassa palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja tuotantotavasta. Tämä ei kuitenkaan poista kaikkea vastuuta myöskään palveluiden ostajilta. Ne ovat edelleen rahoitusvastuussa ja niiden tulee valvoa palveluiden toteutusta ja toteutumista tarkoituksenmukaisella tavalla.

Yhteistoimintasopimuksessa tulee ilmetä kaikki tarpeelliset seikat, joilla varmistetaan, että sopimusosapuolten ja palveluiden käyttäjien oikeudet toteutuvat. Tehtäviä hoidetaan vastuukunnan alaisena eli vastuukunnalla on päätösvalta palveluiden järjestämisessä, tosin sen tulee myös kuulla muita sopimuskuntia. Lisäksi henkilöstö on suurimman osan ajasta vastuukunnan alaisuudessa. Pietarsaaren seudulla palveluiden järjestäminen on hyvin linjassa kuntalaissa ja kotoutumislaisissa asetettujen edellytysten kanssa. Pietarsaaren kaupungilla on vastuukuntana kotouttamispalveluissa vastuu viranomaistehtävän hoitamisesta eli kotouttamispalveluiden järjestämisestä. Seutujen yhteistoimintasopimuksessa on määritelty sopimuksen osapuolet, sopimuksen tavoitteet tai päämäärä, toiminnan perusteet, yhteistyöorganisaatio, talous, rahoitus ja kustannusten jakaminen, sopimuksen ja kustannusten seuranta sekä sopimuksen hyväksyminen, voimassaolo ja sopimuksesta irtisanoutuminen. Kotouttamispalveluiden yhteistoimintasopimus on seudun kunnanvaltuustojen päätöksillä hyväksytty, sen irtisanomisaika on puoli vuotta ja se on voimassa toistaiseksi.

Kotouttamiseen tulevat valtionavustukset perustuvat osittain toteutuneisiin kustannuksiin, mutta laskennalliset korvaukset eivät ole korvamerkittyjä. Näin ollen kuntien olisi helppo laittaa tällaiset rahat johonkin muuhun toimintaan kuin käytännön työhön. Pietarsaaren seudulla tehty periaatepäätös keskittää nämä varat kotouttamiseen, on merkittävä

panostus kotouttamistyöhön. Kotouttamispalveluiden onnistumiseen on rahoituksen takaamisen lisäksi suuresti vaikuttanut palveluiden kehittämiseen käytetty aika ja voimavarat. Tutkimuskohteessa rahoitus jakautuu kunnissa olevien maahanmuuttajamäärien mukaan.

Kunnille kuuluu kokonaisvaltainen vastuu kotouttamispalveluiden järjestämisestä. Kotouttamispalveluiden tulisi kotoutumislain paikallisten arvojen mukaan tukea kansainvälistymistä, yhdenmukaisuutta, yhdenvertaista kohtelua sekä edistää positiivista kanssakäymistä eri kansanryhmien välillä. Pietarsaaren seudun kotouttamispalvelut on rakennettu kansainvälisestä, eurooppalaisesta ja kansallisesta kotouttamisnormistosta välittyvän arvomaailman mukaan. Seudulla on ollut voimassa oleva, päivitetty kotouttamisohjelma vuodesta 2010 lähtien. Kotouttamispalveluihin panostaminen kuuluu myös seudun strategiaan. Kunnan järjestämiä tärkeimpiä palveluita kotouttamisen kannalta ovat varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kulttuuri- ja muut vapaa-ajan palvelut. Kotouttamisen tehtävää on osittain jaettu ja osa siitä kuulukin kuntien omaan toimialaan kuten esimerkiksi valmistavan opetuksen järjestäminen. Tätä valtio tukee lisärahoituksella suoraan palvelua järjestävälle kunnalle.

Seudulla toimiva kotouttamisyksikkö sijaitsee Pietarsaaressa. Haastattelututkimuksessa tuli esiin, että keskitetty yksikkö on valittu tuottamistavaksi, jotta eri taustoista tulevat kotouttamisyksikön työntekijät hyötyisivät tietojen ja kokemusasiantuntijuuden kerryttämisestä. Tämä mahdollistaa myös yksikön ja kotouttamistyön johdonmukaisen ja tavoitteellisen johtamisen yhteisten päämäärien mukaan. Kotouttamisyksikkö ja sen työntekijät toimivat Pietarsaaren kaupungin alaisina ja heihin sovelletaan samoja sääntöjä ja ohjeita kuin muihinkin kaupunkikonsernin työntekijöihin. Sopimuksella viranomaistehtävän hoitamisesta on mahdollista siirtää myös oikeus käyttää viranomaisen toimivaltaa. Esimerkki tästä on kotouttamisyksikön johtajalle, kotouttamiskoordinaattorille, annettu valta myöntää kuntapaikkoja oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille.

Kotouttamisyksikön tehtäviin kuuluu tarjota seudun tarpeen mukaan kotouttamispalveluita sekä varmistaa myös muiden toimijoiden yhdenmukainen työskentely. Palveluiden yhdenmukainen saatavuus varmistetaan siten, että kotouttamisyksikön työntekijät tekevät

töitä myös muissa kunnissa ja esimerkiksi kotouttamisportilla on sivutoimipisteet Kruunupyssä ja Uudessakaarlepyyssä. Lisäksi kiintiöpakolaisia sijoitettaessa huolehditaan siitä, että heidät sijoitetaan julkisen liikenteen läheisyyteen, jotta he pääsevät tiettyjen palveluiden piiriin Pietarsaareen. Maahanmuuttajat pysyvät seudulla liikkeessään samojen palveluiden piirissä. Maahanmuuttajien määrää ja eri palvelupisteiden käyttäjämääriä seurataan jatkuvasti. Kotouttamisyksikkö saa ilmoituksen maistraatilta uusista muuttajista ja lähestyy heitä tarjoten palveluitaan.

Kotouttamisyksikön toiminta edistää hyvien etnisten suhteiden toteutumista, esimerkiksi järjestämällä kuntalaisille tiedostustilaisuuksia tulevista kiintiöpakolaisista erityisesti uusissa sijoituskohteissa. Kuntien on kuntalain mukaan hoidettava tehtävänsä paikallisen väestön edun mukaisesti. Asiakasnäkökulma jää kuitenkin usein selvittämättä kotouttamispalveluita järjestettäessä. Tavoitteena on seudulla tällä hetkellä lisätä edelleen myös maahanmuuttajien vaikutusvaltaa palveluiden tuottamisessa. Kotouttamiskoordinaattorin vetämä verkostoyhteistyössä paikallisuuden näkökulma tulee esiin. Verkostoissa on eri alojen toimijoita kultakin yhteistyökunnasta ja myös seudun ulkopuolelta. Kotouttamispalveluissa on tehty töitä sen määrittelemiseksi, mikä on onnistunutta kotouttamispalvelua ja etsitty tapoja mitata onnistumista erilaisilla mittareilla.

Pietarsaaren seudulla kotouttamispalveluiden toteutumista valvoo kotouttamisen työryhmä, joka muodostuu kunkin kunnan edustajista sekä kotouttamisyksikön johtajasta. Ryhmässä yksikön asettamia tavoitteita valvotaan ja sen kautta kunnat pysyvät ajan tasalla palvelu- ja maahanmuuttotilanteesta. Sen ensisijainen tehtävä on kuntalain mukaisesti valvoa sitä, että palvelut järjestetään laatu- ja määräkkriteereiden mukaisesti. Ryhmää käytetään myös erityisesti kiintiöpakolaisten sijoittamisesta sopimiseen, millä varmistetaan, että esimerkiksi valmistavat opetusryhmät täyttyvät. Haastattelutuloksista ilmenee, että Pietarsaareissa on aina pidetty tärkeänä ottaa huomioon palveluiden järjestämisessä kaikkien yhteistyökumppaneiden näkemykset ja se nähdään luonnollisena osana toimivaa yhteistyötä. Tuleehan rahoitus myös kaikilta kunnilta. Valvontaa tehdään myös vuosittaisessa neuvottelussa yhteistoimintasopimuksesta toukokuussa. Jos tarkistuksessa löytyy isoja muutostarpeita, laaditaan sopimuksesta mahdollisesti uusi versio. Valvontavastuu

palveluiden laadusta jakaantuu lisäksi ainakin ELY-keskusten kanssa. Kunnissa tehdään jatkuvaa seurantaa kotouttamisyhteistyön taloudesta.

Yhteistyön yhteydessä huolenaiheeksi nousee usein se, miten yhteistyö vaikuttaa kansanvallan todelliseen toteutumiseen kunnissa, ja miten kustannusten, palvelujen laadun tai yhteistoimintakumppaneiden yhdenvertaisuuden käy. Sopimuksenvarainen yhteistoiminta on saanut osakseen kritiikkiä, sillä siinä kunnat eivät ole täysin yhdenvertaisessa asemassa. Pietarsaaren seudulla Uudenkaarlepyyn edustaja hieman kyseenalaisti tätä, mutta totesi samassa yhteydessä, että jonkun on otettava myös vastuu toteutuksesta. Pietarsaaren seudulla tällaiset ongelmat ovat suurimmaksi osaksi hyvin hallinnassa ja yhteistyön tulokset nähdään positiivisina. Seudulla toimivat yhteistyöelimet koostuvat melko korkea-arvoisista viranhaltijoista tai luottamushenkilöistä ja kotouttamisen kanssa työskentelevä yhteistyöryhmä on työhönsä hyvin perehtynyt. Ne nauttivatkin ilmeisesti luotamusta myös kuntien asukkaiden taholta.

Haastatteluaineiston perusteella yhteistyöhön ja sen mahdollistamiin asioihin ollaan lähtökohtaisesti hyvin tyytyväisiä. Kritiikki kohdistui ainoastaan joihinkin palvelujen sisältöön liittyviin seikkoihin. Esimerkiksi kommunikaatiota kotouttamisyksikön asukkaille järjestettävien palveluiden suuntaan tulisi lisätä, synkronoida kuntien sosiaalitoimien tarjoamia palveluita lisää sekä lisätä työllistymispalveluita. Turhia prosesseja, joissa maahanmuuttaja-asiakkaat joutuvat siirretyiksi palveluista toisiin tulisi karsia ja yhteistyöverkostoille tulisi olla selkeämmät tavoitteet. Kruunupyyn edustaja pohti, että jos he käyttäisivät samoja sosiaali- ja terveystalvituia muiden kuntien kanssa, helpottaisi se yhteistyön tekemistä. Prosesseissa on siis edelleen kehittämisen varaa, mutta ainakin kotouttamispalveluiden järjestämisen suhteen on olemassa hyvä keskusteluyhteys, jonka kautta tarpeen mukaan uusista asioista on mahdollista sopia. Kehitystarpeita ilmennee aina, mutta hyvin rakennettua kokonaisuutta lieenee helppo myös tarpeen mukaan parannella.

Kotouttamispalvelut ovat hyvin kokonaisvaltaisia ja vaativat erityisosaamista. Tämän vuoksi myös yhteistyön niiden järjestämiseksi täytyy olla kokonaisvaltaista. Kotoutuminen on pitkä, yksilöllinen prosessi ja se koostuu monenlaisista tekijöistä: uusista tulijoista, monista ikäluokista, erityisongelmista, koulutuksesta, työllistymisestä. Samalla kun nämä

tekijät tekevät alasta sinällään mielenkiintoisen ja monipuolisen, tekevät ne siitä myös haastavan.

Toimivien kotouttamispalveluiden järjestäminen vaatii paljon, erityisesti kun palvelut tuotetaan eri tahojen yhteistyönä. Yhteistyön tulee olla hyvin tiivistä ja monimuotoista. Toimijoita on monta ja on hyvä, että on olemassa yksi yksikkö tai henkilöitä, joilla kokonaisuus on suurimmilta osin hallinnassa. Tällöin myös muut yksiköt voivat hyötyä heidän asiantuntijuudestaan ja kääntyä heidän puoleensa ongelmatapauksissa. Lisäksi tällaisesta yksiköstä on hyötyä asiakkaille, jotka kaipaavat kokonaisvaltaista apua. Erilaiset johtavien viranhaltijoiden työryhmät voivat pitää poliittisen johdon ajan tasalla tapahtuvista asioista. Tällöin poliittiset päätökset on mahdollista pitää samassa linjassa käytännön kotouttamistyön tarpeiden kanssa.

Pietarsaaren seudulla kotouttamisen organisointia voi luonnehtia onnistuneeksi ja nykyiset toimintatavat ovat olleet mahdollisia tämänhetkisessä oikeudentilassa. Mahdollistajia ovat olleet myös monet paikallista motivaatiota lisäävät tekijät sekä niistä johtunut pitkälinen palvelurakenteiden kehittäminen. Sääntelyn avoimuus on mahdollistanut paikalliseen sopimiseen sekä yhteistyön osapuolten väliseen luottamukseen perustuvan yhteistyökuvion toiminnan. Kysymykseksi nousee kuitenkin se, miten hyvin tämänhetkinen normisto tukee kotouttamisen organisointia niillä seuduilla, joilla näitä motivoivia tekijöitä ei ole. Jos sääntely on näin väljää ja avointa, niin on riski siitä, että maahanmuuttajat joutuvat alueesta riippuen hyvinkin eriarvoiseen asemaan heille tarjottavien palveluiden suhteen.

5.1. Tutkimus suhteessa kotoutumislain luonnokseen

Uuden kotoutumislain luonnos liittyy suunnitteilla olevan maakuntauudistuksen myötä tulevaan yleiseen kotouttamispalveluiden uudelleenjärjestämiseen²⁷¹. Tällöin näitä palve-

²⁷¹ Laki kotoutumisen edistämisestä. Luonnos 1.3.2017.

luita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalveluita, kunnallisia perustalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä talveluina. Maahanmuuttajien tarpeet tulee muutenkin ottaa huomioon talveluiden järjestämisessä²⁷². Yhteistyön tekeminen on vahvasti esillä toiminnan muotona luonnoksessa. Se mainitaan muun muassa neuvonnan ja ohjauksen, kotouttamisen talveluntarpeenarvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman laadinnan, kotoutumiskoulutuksen järjestämisen ja kotouttamistalveluiden yhteensovittamisen yhteydessä.²⁷³ Lisäksi yhteistyön velvoite tulee talveluiden suunnittelun, kehittämisen, yleisvastuun sekä yhteensovittamisvastuun kohdalla korostumaan²⁷⁴.

Tähän mennessä yhteistyö on ollut laissa vapaaehtoisuuteen perustuvaa ja yksittäisten kuntien tai alueiden tarpeesta ja tahtotilasta lähtenyt. Nyt uudessa laissa yhteistoiminnalle onkin annettu merkittävä rooli talveluiden järjestämisessä: ”maakunta vastaa tarvittaessa yhteistyössä kunnan kanssa siitä, että...”. Tällaisessa tilanteessa monet yhteistyön elementit loistavat poissaolollaan. Toiminta ei ole vakiintunutta ja tehtävien jako ei ole selkeää eikä määriteltyä. Tiedossa ei ole kuka tekee mitä. Yhteinen tahtotila on lähinnä lain luoma eikä toimijoiden todellisista tarpeista lähtevä. Miten tulevat pelkästään sellaiset asiat kuin tekijöiden väliset kemit vaikuttamaan toimintaan²⁷⁵? Miten voidaan taata, että talvelut pysyvät edelleen asiakkaiden tavoitettavissa ja että talveluita lähde-tään toteuttamaan samalta arvopohjalta, kuten Pietarsaaren seudulla on tehty?

²⁷² Laki kotoutumisen edistämisestä. Luonnos 1.3.2017: 7 §.

²⁷³ Laki kotoutumisen edistämisestä. Luonnos 1.3.2017: 8 § – 20 §.

²⁷⁴ Laki kotoutumisen edistämisestä. Luonnos 1.3.2017: 21 § – 26 §.

²⁷⁵ Pietarsaaren seudun kotouttamiskoordinaattori Pia Fraktman, haastattelu 28.8.2017.

LÄHDELUETTELO

- Capful (2009). Pietarsaaren seudun alueellisen strategian päivitys. Päivitetty alueellinen strategia. Saatavissa 25.7.2017: <http://www.concordia.jakobstad.fi/assets/Uploads/Paivitetty-alueellinen-strategia-web.pdf>.
- Centria ammattikorkeakoulu (2017). Etusivu. Saatavissa 23.7.2017: <https://web.centria.fi/>.
- Concordia (2013). Elämänlaatu 2040. Pietarsaaren seudun rakennemalli, yleisiä menettelyjä sisältävä raportti. Pietarsaari Kruunupyy Luoto Uusikaarlepyy Pedersöre. Pietarsaaren seudun kunnallisen yhteistyölautakunnan hyväksymä 25.11.2013. Saatavissa 23.7.2017: <http://www.concordia.jakobstad.fi/assets/Uploads/Elamanlaatu-2040-291113.pdf>.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2017). Kotouttaminen. Tietosivu 24.5.2017. Saatavissa 11.5.2017: <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/kotouttaminen#.WRSg2NLYi00>.
- Euroopan muuttoliikeverkosto (2017). Maahanmuuton tunnusluvut 2016. Saatavissa 13.12.2017: http://emn.fi/files/1528/Tilastokatsaus_2016_FI_netti.pdf.
- Hangon kaupunki (2017). Hangon kautta lännen maille. Saatavissa 12.5.2017: <https://www.hanko.fi/files/80/siirtolaiset.pdf>.
- Hannus, Arno, Pekka Hallberg & Anne Niemi (2009). Kuntalaki. Helsinki: Talentum.
- Harjula, Heikki & Prättälä Kari (2015). Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

- Haveri, Arto (2007). Kunnat monitasohallinnon kentässä. Teoksessa: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, 271–301. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryynänen & Pentti Siitonen. Tampere: Kunnallistutkimuksia.
- Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edilex.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2008). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus – Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes ja Paula Sajavaara (2015). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: tutkimus julkisoikeudessa harjoitetavasta oikeusdogmatiikan metodologiasta. Tampere: Finnpublishers.
- Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Talentum.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2015). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Infopankki (2015). Maahanmuuttajana Kalajoella ja Merijärvellä. Tietosivu. Saatavissa 14.9.2017: <http://www.infopankki.fi/fi/kalajoki-ja-merijarvi/elama-kalajoella-ja-merijarvella/maahanmuuttajana-kalajoella-ja-merijarvella>.
- Komulainen Asta, Sanna Lanki & Ellinoora Neitola (2013). Kainuun kuntien yhteinen kotouttamisohjelma 2014–2017. Saatavissa 14.9.2017: <http://kotouttaminen.fi/documents/3464316/4296854/kainuun-kuntien-kotouttamisohjelma-2014-2017.pdf/916aad2d-30d1-4fd1-bf5c-9b5ff53bcec5>.

- Korkiasaari, Jouni (2003). Suomalaiset maailmalla: Katsaus Suomen siirtolaisuuteen kautta aikain. Turku: Siirtolaisinstituutti. Saatavissa 12.11.2017: http://siirtolaisinstituutti.fi/files/pdf/artikkelit/suomalaiset_maailmalla_-_katsaus_suomen_siirtolaisuuteen_kautta_aikain.pdf.
- Korpinen, Timo (2004). Superrikkaiden unelmapurret veistetään Keski-Pohjanmaalla. Turun Sanomat 1.6.2004.
- Kotouttamisen osaamiskeskus (2017a) Maahanmuutto kasvaa ja monipuolistuu. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa 3.11.2017: <http://kotouttaminen.fi/maahanmuutto-kasvaa-ja-monipuolistuu>.
- Kotouttamisen osaamiskeskus (2017b). Kohti nykyistä kotoutumislakia. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa 14.12.2017: <http://kotouttaminen.fi/kohti-nykyista-kotoutumislakia>.
- Kotouttamisen osaamiskeskus (2017c). Pohjanmaa. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa 13.5.2017: <http://kotouttaminen.fi/pohjanmaa>.
- Kotouttamisen osaamiskeskus (2017d). Kotouttamisen osaamiskeskus. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa 14.12.2017: <http://kotouttaminen.fi/osaamiskeskus>.
- Kotouttamisen osaamiskeskus (2017f) Kunnan peruspalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa 3.11.2017: <http://kotouttaminen.fi/kunnan-palvelut>.
- Kotouttamisen osaamiskeskus (2017h). Kotouttaminen EU-maissa. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa 18.12.2017: <http://kotouttaminen.fi/kotouttaminen-eu-ssa>.
- Kuntaliitto (2017a). Kunnan toiminnot. Saatavissa 27.9.2017: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20toiminta%20esitys_2017_suomi_0.pdf.

- Kuntaliitto (2017b). Kuntien ja kuntayhtymien toiminta. Saatavissa 27.9.2017: <https://www.kuntaliitto.fi/kunnat-ja-kuntayhtymat/kuntien-ja-kuntayhtymien-toiminta>.
- Kuntaliitto (2017c). Kunnat kotouttavat. Saatavissa 18.12.2017: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kunnat%20kotouttavat%2011-2016.pdf>.
- Lounais-Pirkanmaa (2012). Lounais-Pirkanmaan kotouttamisohjelma. Saatavissa 14.9.2017: <http://kotouttaminen.fi/documents/3464316/4355400/lounais-pirkanmaan-seudullinen-kotouttamisohjelma.pdf/97cd8fa8-f5bc-498d-8cee-f9a8ee34cd33>.
- Maahanmuuttovirasto (2017a). Kiintiöpakolaiset. Tietosivu. Saatavissa 9.10.2017: http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/kiintiopakolaiset.
- Maahanmuuttovirasto (2017b). Turvapaikan hakeminen. Tietosivu. Saatavissa 19.12.2017: http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen.
- Mutanen, Jouni (2012). Sairaanhoidopiirejä tarvitaan tulevaisuudessakin. Teoksessa: Kuntayhtymä pelastaa?, 29–38. Toim. Antti Mykkänen. Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Niiranen, Vuokko, Minna Joensuu & Mika Martikainen (2013). Millä tiedolla kuntia johdetaan? Sastamala: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Nyholm, Inga (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Optima (2017). Info – Tämä on Optima. Tietosivu. Saatavissa 23.11.2017: <http://www.optimaedu.fi/suomeksi/info/>.

Pietarsaaren kaupunki (2017). ”Portti”-infopiste. Tietosivu 6.11.2017. Saatavissa 17.12.2017: <https://www.jakobstad.fi/uusi-asukas/kotouttaminen/maahanmuuttajien-palvelut-pietarsaaren-seudulla/portti-infopiste->.

Pietarsaaren kaupunki (2016a). Oravaisten vastaanottokeskus. Tietoa vastaanotosta viimeksi päivitetty 4.11.2016. Saatavissa 13.7.2016: <https://www.jakobstad.fi/uusi-asukas/kotouttaminen/pakolaisten-vastaanotto/oravaisten-vastaanottokeskus>.

Pietarsaaren kaupunki (2016b). Villa Miranda. Tietoa vastaanotosta. Tietosivu 16.9.2016. Saatavissa 13.7.2016: <https://www.jakobstad.fi/uusi-asukas/kotouttaminen/pakolaisten-vastaanotto/villa-miranda-fi-fi>.

Pietarsaaren kaupunki (2016c). Integrationsenhet. Taulukko kotouttamisyksikön toiminnasta. Tietosivu 9.9.2016. Saatavissa 17.8.2017: <http://www.jakobstad.fi/assets/1/Uploads/Integrationsenheten-huset3.pdf>.

Pietarsaaren sosiaali- ja terveystoimisto (2011). Hyvinvointi, turvallisuus, terveys. Strategia 2011–2020 toimenpideohjelma 2011–2013. Saatavissa 25.7.2017: <https://www.sochv.jakobstad.fi/download/15269/A%20href=>.

Pietarsaaren sosiaali- ja terveystoimisto (2014). Tietoa meistä. Tietosivu. Saatavissa 5.11.2017: <https://www.sochv.jakobstad.fi/index.php3?use=publisher&id=12171&lang=4>.

Pietarsaaren sosiaali- ja terveystoimisto (2017). Yhteistoiminta-alueen organisaatio. Pietarsaari. <https://www.sochv.jakobstad.fi/download/13437/A%20href=>.

Pohjanmaa lukuina (2016). 2016 Pohjanmaa lukuina / Österbotten i siffror / Ostrobotnia in numbers. Saatavissa 12.5.2017: <http://www.pohjanmaalukuina.fi/assets/10/Uploads/Pohjanmaa-lukuina2016-valmis.pdf>.

- Pohjanmaan liitto (2012). Saatavissa 14.8.2017: <https://www.obotnia.fi/assets/1/Publikationer/Monikulttuurinen-Pohjanmaa.pdf>
- Pohjanmaan liitto (2014). Pohjanmaan maakuntastrategia 2014–2017. Vaasa. Saatavissa 9.5.2017: <https://www.obotnia.fi/assets/1/Regionalutvecklingsenheten/Landskapsstrategi/strategia-netti.pdf>.
- Ryynänen, Aimo (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki: Edita.
- Sandberg, Siv (2012). Paras uudistus kuntapäättäjän silmin. Paras-ARTTU-tutkimuksia nro 20 Acta 235. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Sisäministeriö (2017). Maahanmuuton toimijat ja vastuut. Tietosivu. Saatavissa 11.5.2017: <http://intermin.fi/maahanmuutto/toimijat-ja-vastuut>.
- Snellman (2017). Yritys. Tietosivu. Saatavissa 23.7.2017: <https://www.snellman.fi/fi/yritys>.
- Solakivi, Maria & Matti Virén (2006): Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Vammala: Kunnallissalan kehittämissäätiö kaks.
- Tilastokeskus (2015). Kunnat ja kuntapohjaiset aluejaot 2015. Käsikirjoja 28. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2017). Kuntien avainluvut. Tietosivu. Saatavissa 14.12.2017: http://pxnet2.stat.fi/explorer/Kuntien_avainluvut_2017/seutukuntapylvaat.html.
- Tilastokeskus (2016a). Kuntakatsaus 2016 – Suomi-tietoa alueittain. Saatavissa 5.11.2017: http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluetteloyytkkat_201600_2016_16185_net.pdf.

Tilastokeskus (2016b). Maahanmuuttajat 2016. Saatavissa 8.9.2017: http://pxnet2.stat.fi/explorer/Maahanmuuttajat_2016/kuntakartta.html#_ga=2.132843534.1805844822.1504894640-1338594520.1504894640.

Tilastokeskus (2016c). Maahanmuuttajataustaisten määrät ja osuudet alueittain 1990–2016. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016). Kunnille suunnattu palvelukysely. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Pietarsaarenseudulla kunnat tekevät tiivistä yhteistyötä maahanmuuttoasioissa. Tietosivu. Saatavissa 12.5.2017: <http://tem.fi/pietarsaari>.

Ulkoministeriö (2017). Oleskelulupa Suomeen. Tietosivu. Saatavissa 10.5.2017: <http://utrikesministeriet.fi/Public/default.aspx?nodeid=49446>.

UPM Kymmene (2017). Tervetuloa Pietarsaaren tehtaille. Tietosivu. Saatavissa 23.7.2017: <http://www.upmpulp.fi/upm-pietarsaari/Pages/Default.aspx>.

Uudenkaarlepyyn kaupunki (2010). Tarhastrategia. Strategia 16.8.2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014). Tulostarkastuksellisuuskertomus Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. dnro 139/54/2012. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 3/2014.

Valtiovarainministeriö 2015. Kuntien lukumäärä ja vireillä olevat muutokset. Saatavissa 23.9.2017: <http://vm.fi/kuntien-lukumaara>.

Väestöliitto (2017). Maahanmuuttajat. Tietoa tilastoista. Helsinki: Väestöliitto.

Viljanen, Jukka (2004). Oikeudellisten tutkimusten kirjoittamisopas. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa 26.12.2017: <http://www.uta.fi/jkk/hal/opinto-suunnat/juo/vinkkeja/kirjoittamisopas.pdf>.

Haastatteluaineisto

35 sivua puhtaaksi kirjoitettua materiaalia ja äänitteiden kesto yhteensä noin 5 tuntia.

Fraktman, Pia, kotouttamiskoordinaattori. Pietarsaaren seutu. Haastattelu, Pietarsaari 28.8.2017.

Bjon, Inger, hallintopäällikkö. Kruunupyyn kunta. Haastattelu, Kruunupyy 13.9.2017.

Knuts, Tomas, kaupunginsihteeri. Uudenkaarlepyyn kaupunki. Sähköpostivastaus 27.9.2017.

Storbjörk, Johan, rehtori. Pedersören kunta. Haastattelu, Pedersören kunta, 13.9.2017.

Löf, Carola, hallintojohtaja. Luodon kunta. Haastattelu, Luoto 26.9.2017.

Emet, Eva-Maria, henkilöstöjohtaja. Pietarsaaren kaupunki. Haastattelu, Pietarsaari 26.9.2017.

Virallislähteet

HaVM 26/2010 vp. Hallintovaliokuntamietintö hallituksen esityksestä laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 185/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamiseksi.

HE 39/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 100/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain 44 ja 46 §:n muuttamisesta.

HE 133/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 49/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain 45 §:n muuttamisesta.

HE 73/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain, ulkomaalaislain 91 ja 93 §:n sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealle, Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma, COM (2016) 377 final, Strasbourg 7.6.2016.

Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2014–2017.

Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelma 2010.

Pietarsaaren kaupunginhallituksen pöytäkirja 14.9.2014.

Sopimus kiintiöpakolaisten vastaanotosta Pietarsaaren seudulle 2014–2016.

Uuden kotoutumislain luonnos 1.3.2017.

Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019.

Valtion, pääkaupunkiseudun kaupunkien, pääkaupunkiseudun yrittäjäjärjestöjen sekä Helsingin seudun kauppakamarin välinen aiesopimus maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tehostamiseksi vuosiksi 2013–2015.

Yhteistyösopimus kotouttamispalveluista.

Yhteistyölautakunnan toimintaohjeet.

Yhteistyölautakunnan kokospöytäkirjat 3.6.2013 & 12.11.2013.

LIITE 1. Haastattelurunko

Tutkimus käsittelee sitä, miten Pietarsaaren seudulla on toteutettu valtion kunnille antamaa kotouttamisen tehtävää kuntien välisenä yhteistyönä. Selvitetään myös mitkä osat toimivat ja mitkä nähdään ongelmallisina ja millaisia ratkaisuja näihin ongelmiin voisi löytyä.

Forskningen handlar det sättet som integrationsuppdraget från staten har implementerats i Jakobstadsregionen i samarbete med flera kommuner. Det utforskas vilka delar av implementering fungerar och vilka ses problematiska och vilka slags lösningar man kunde hitta till problem.

1. Mistä syistä ja miten Pietarsaaren seudulla on alunperin lähdetty tekemään yhteistyötä kotouttamispalveluiden järjestämiseksi?

Av vilka orsaker har man börjat i första början med samarbetet för organisering av integrationsservice på Jakobstadsregionen?

2. Kerro siitä, miten Pietarsaaren seudun kotouttamispalveluiden järjestäminen yhteistyössä on toteutettu.

Berätta om hur organisering av Jakobstadsregionens integrationsservice är implementerats? (Enligt kommunallagens 49 § olika sätter att organisera servicen i samarbete med flera kommuner är ett gemensamt organ, en gemensam tjänst eller ett avtal om skötsel av en myndighetsuppdrag.)

-Pietarsaaren seudun kunnat ovat kukin tehneet päätöksen kotouttamispalveluiden järjestämisestä yhteistyöstä. Mistä sinun kuntasi päätös on mahdollista löytää? Miten nämä päätökset liittyvät Pietarsaassa toimivaan kotouttamisyksikköön?

-På Jakobstadsregionen har alla kommunerna fattat ett beslut om att organisera integrationsservice i samarbete. Varifrån kan man hitta beslutet av din kommun? Vad har de här beslut med Jakobstads integrationsenhet att göra?

-Onko kuntien välillä tehty sopimus kotouttamistehtävien siirtämisestä Pietarsaaren vastuulle?

-Finns det ett avtal mellan kommuner om att skötsel av integrationsuppdrag ges till Jakobstad?

3. Kerro kuntien välistä yhteistyötä koordinoivista työelimistä ja niiden toiminnasta.

Berätta om arbetsgrupper och nämnder som koordineras samarbetet och om deras verksamhet

-Pietarsaaren seudulla toimii yhteistoimintalautakunta.

Det finns en samarbetsnämnd på Jakobstadsregionen

-Mikä on kotouttamispalveluiden järjestämisen suhde yhteistoimintalautakuntaan?

Esim. mistä on tullut ehdotus kiintiöpakolaisten määrän nostamisesta?

-Vad är relationen mellan organisationen av integrationsservice och samarbetsnämnden?

-Kotouttamisen työryhmä / toimikunta

- Arbetsgruppen gällande integration
- Mikä on kotouttamisen työryhmän suhde yhteistoimintalautakuntaan?
- Vad är arbetsgruppens relation med samarbetsnämnden?
- Miten edustus tähän työryhmään valitaan kunnista?
- Hur väljs representationen till den här arbetsgruppen i kommunerna?
 - Keitä eri kuntien edustajat yhteisessä työryhmässä ovat?
 - Vem är olika representanter av kommunerna i gemensamt arbetsgruppen?
 - Millaisia keinoja työryhmällä on käytössä suhteessa tavoitteisiinsa?
 - Vilka slags olika medel har arbetsgruppen för att nå sina mål?
 - Mikä on prosessi tämän työryhmän päätösten toimeenpanemiseksi?
 - Vad är processen för att verkställa arbetsgruppens beslut?

4. Millaista yhteistyön tekeminen on ollut kotouttamispalveluiden järjestämiseksi?

Hurdant har det varit med att organisera integrationsservicen i samarbete?

- Mitkä tekijät ovat mahdollistaneet yhteistyön tekemistä juuri Pietarsaaren alueella?
- Vilka faktorerna har gjort det möjligt att samarbeta just på Jakobstad regionen?
- Miten näet seudun asukasluvun suhteessa tällaisten yhteistyöpalveluiden järjestämiseen?
- Hur ser du regionens invånarantal i relation med organisationen av såna här servicen i samarbete?
- Mitkä yhteistyön osat ovat erityisen onnistuneita?
- Vilka delar av samarbetet är särskilt lyckade?
- Mitä uskot, että tapahtuisi tai muuttuisi jos kotouttamispalveluita ei enää järjestettäisi yhteistyössä? (vrt. Vaasan ulkomaalaistoimiston lopettaminen)
- Vad tror du att skulle ske eller ändra sig om integrationsservice inte längre organiserades i samarbete? (Till exempel situationen i Vasa där Ulkomaalaistoimisto lades ner)
- Missä olisi parantamisen varaa? Millaisia ratkaisumahdollisuuksia näkisit ongelmakoh-
tiin?
- Vilka delar skulle kunnas förbättra? På vilket sätt kunde det göras?